

# Sostenibilidad financiera y eficiencia institucional del Fondo de Garantía Salarial durante el siglo XXI

REMEDIOS RAMÓN-DANGLA

Doctora en Economía.  
Profesora Contratado Doctor.  
Dpto. Economía Financiera y Contabilidad (Universidad de Alicante)

## RESUMEN

El Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) es un organismo autónomo de carácter administrativo adscrito al Ministerio de Trabajo y Economía Social con personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de los fines establecidos en el art. 33 del estatuto de los trabajadores, cuya función es abonar los créditos laborales a los trabajadores cuando su empleador no puede hacerlo por ser insolvente. El objetivo de este trabajo es ver, a través del análisis de las liquidaciones presupuestarias y de la construcción de indicadores financieros, de gestión y de servicio social si el FOGASA es sostenible y eficiente durante el siglo XXI. A pesar de la gran crisis financiera de principios de siglo, el modelo de financiación y gestión del FOGASA permite aportar a la sociedad más de lo que recibe de ella. El escasísimo grado de endeudamiento de la institución junto su capacidad de transferir recursos desde el capital al trabajo y desde los periodos de bonanza a los de crisis económica, la convierten en una institución sostenible y eficiente, que desarrolla su función primordial y contribuye a la distribución de la riqueza nacional.

## PALABRAS CLAVE

Presupuestos Capacidad de ahorro  
Sostenibilidad financiera Eficiencia  
Garantía salarial

## ABSTRACT

*The Wage Guarantee Fund (FOGASA) is an autonomous administrative body attached to the Ministry of Labour and Social Economy with legal personality and capacity to act for the fulfilment of the purposes established in art. 33 of the Workers' Statute, whose function is to pay labour credits to workers when their employer is unable to do so due to insolvency. The aim of this paper is to see, through the analysis of budget liquidations and financial, management and social service indicators, whether FOGASA is sustainable and efficient during the 21st century. Despite the major financial crisis at the beginning of the century, FOGASA's financing and management model allows it to contribute more to society than it receives from it. The very low level of indebtedness of the institution, together with its capacity to transfer resources from capital to labour and from periods of prosperity to periods of economic crisis, make it a sustainable and efficient institution, which performs its primary function and contributes to the distribution of the nation's wealth.*

## KEYWORDS

Budgets Saving Capacity  
Financial Sustainability Efficiency  
Wage Guarantee

## 1. Introducción

Disponer de una información clara, comparable, transparente y precisa de los Estados Financieros de las sociedades y organizaciones, es clave para la toma de decisiones de los agentes. Así, desde que en mayo de 2000, la Comisión Europea marcara que las normas contables emitidas por el IASC (actual IASB, International Accounting Standards Board) debían ser aplicadas por las empresas cotizadas dentro de la Unión Europea, (EU), a partir del año 2005, se inició el camino hacia la normalización contable en los países miembros de la EU (Camfferman y Zeff, 2015). Las organizaciones tanto públicas como privadas empezaban a poner a disposición de los agentes sus líneas de actuación, los recursos empleados, así como, los resultados obtenidos para que fueran analizados y valorados por la sociedad acercándose así, al cumplimiento de objetivo de transparencia (Alcalde, 2012).

En España, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) se marcó como objetivo la búsqueda del equilibrio entre la armonización contable, la eficacia y la eficiencia de las instituciones públicas. Por ello y como fruto del trabajo de especialistas en Contabilidad Pública, en 2010, se elaboró el nuevo Plan General Contable del Sector Público (PGCP) adaptado a las NICSP (Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público)<sup>1</sup>.

Si bien es cierto que las sociedades mercantiles y las administraciones públicas no coinciden con los objetivos, de un lado, de maximización de beneficio, y de otro lado, de búsqueda bien colectivo, también es manifiesta la creciente sintonía que ambos tipos de organizaciones muestran tanto en el interés por mejorar su gestión como por crear valor económico y social (Luque-Vílchez et al., 2019; Megías, 2022). De ahí, la introducción de las técnicas privadas en el ámbito de lo público, como el análisis de la información financiera mediante ratios o indicadores, que permite conocer el grado de sostenibilidad financiera, así como, aproximar la calidad en la prestación de los servicios de las administraciones públicas.

Desde esta perspectiva, existen trabajos que pretenden analizar los presupuestos de las instituciones públicas para comparar la calidad en su gestión, como por ejemplo los de Mokaté (2001) o Armijo (2011) que, mediante indicadores presupuestarios, buscan comparar qué programas públicos de sanidad son más eficaces en diferentes países Latinoamericanos. Más reciente es el trabajo de Moran y Ayvar (2020) que, mediante un Análisis Envoltante de Datos intenta establecer una gradación de eficiencia en la prestación de servicios entre los municipios de la región de Michoacán (México).

El interés por el tema también está creciendo en España, como demuestran las investigaciones de Cárcaba (2003), Zafra et al. (2010), Mabras (2011), Brusca y Montesinos (2014), Rodríguez-Bolívar et al. (2014), Pérez-López et al. (2016), Navarro-Galera et al. (2016) o Rodríguez-Bolívar et al. (2018) en las que se analizaron los estados financieros de varios municipios utilizando diversos indicadores para comparar el alcance de los servicios prestados, la suficiencia financiera, el nivel de endeudamiento o la carga fiscal de los ciudadanos.

1. Las NICSP (Normas Internacionales de Contabilidad Pública) están adaptadas a las NIC (Normas Internacionales de Contabilidad) y a las NIIF (Normas Internacionales de Información Financiera) del IASB (International Accounting Standards Board), y estas últimas son las que han inspirado la reforma del Plan General de Contabilidad (PGC) en España, por lo que con la introducción del PGCP, también se consigue una conexión de la contabilidad pública al nuevo PGC de empresas (Montesinos, 2014).

Aunque en España no existe una legislación respecto a la información en los sistemas de gestión de costes y la utilización de indicadores de gestión, sí existen unas recomendaciones desde la IGAE (IGAE, 2004; IGAE, 2007) y desde la Comisión de Expertos en Contabilidad Pública de la AECA (Asociación Española de Contabilidad y Administración Pública) (AECA, 1997; AECA, 2002), de complementar la información tradicional de tipo patrimonial y presupuestaria con otros informes que permitan evaluar el resultado de la gestión desarrollada por las administraciones públicas (Bracci, et al., 2019).

El objetivo de nuestro trabajo es complementar las líneas de investigación encaminadas a conocer la calidad en los servicios y de la gestión de las instituciones públicas. Para ello, analizaremos las liquidaciones presupuestarias de un organismo público español no estudiado hasta ahora desde el punto de vista económico y presupuestario como es el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) y aplicaremos algunos de los indicadores sugeridos por la doctrina para aproximar el grado de sostenibilidad financiera y de eficiencia de la Institución.

El FOGASA es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo y Economía Social, cuya función principal es abonar salarios pendientes de pago y las posibles indemnizaciones a los trabajadores que sufren una insolvencia empresarial y su empleador no puede pagarles (Art. 33 del Estatuto de los Trabajadores y Real Decreto 505/1985, sobre Organización y Funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial)

Así, cuando los/as trabajadores/as no pueden cobrar sus indemnizaciones y/o últimos salarios pendientes de pago porque su empleador está en situación legal de insolvencia o concurso de acreedores, el FOGASA abona los créditos laborales hasta un límite, actuando como una institución de garantía salarial o seguro de salarios que interviene al producirse el suceso que cubre. Pero a diferencia de un seguro al uso, el Fondo de Garantía Salarial intentará recuperar lo abonado, subrogándose en los derechos y acciones de los/las trabajadores/as para proceder en reclamación y repetición frente a los/las empleadores/as que los adeudan.

Además, el FOGASA también abonará prestaciones a los/as trabajadores/as en casos de «insolvencia técnica», firma de «acuerdos o convenios de devolución» o que exista una resolución de la autoridad laboral exonerando a la sociedad del pago de la indemnización. En estos otros supuestos, el FOGASA no interviene de forma subsidiaria sino directa buscando así, el mantenimiento del empleo y la continuidad empresarial.

El proteger unos riesgos de fuerte repercusión social como son los créditos laborales fue clave para que profesores como Ríos (1984), García (1983) o Montoya (1985) afirmaran que el FOGASA es una institución de servicio público pero además, la certeza de que en el desarrollo de estos fines, el FOGASA alcanza a la totalidad de los trabajadores/as del mercado de trabajo y reparte sus costes entre el conjunto de empleadores nacionales lo hace ser una institución pública poco gravosa para la sociedad (Ramón-Dangla, 2008).

## 2. Sostenibilidad financiera, eficiencia y formulación de hipótesis

### 2.1. La sostenibilidad financiera

Desde que se creó el FOGASA en 1976<sup>2</sup>, le ha correspondido al Estado, a través del Ministerio de Trabajo y Economía Social, su planificación y coordinación (RD 505/1985 de 6 de marzo). Por ello, se compone de dos clases de órganos: centrales y periféricos. Los órganos centrales coordinan, dirigen y actúan como correas transmisoras de información y aplicación de políticas entre las unidades provinciales y el Ministerio de Trabajo. Los órganos periféricos son los ejecutivos y tienen una relación más próxima a los beneficiarios.

Esta estructura organizativa permite, como en el caso de la Seguridad Social, cierto grado de descentralización al transferir algunas competencias a los entes territoriales, pero mantiene centralizado el poder de decisión salvaguardando el principio contable de unidad de caja. Así, se facilita la solidaridad entre agentes económicos y se garantiza su sostenibilidad financiera.

Juran y Gryna (1988) definió la sostenibilidad como el arte de «sostener lo ganado» y, precisamente, esta idea es la que impregna la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera española que entiende por sostenibilidad financiera como la «capacidad para financiar compromisos de gasto presente y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad que permite la Ley» (Ley Orgánica 2/2012).

Al ser el FOGASA una Institución Pública, se rige por el Derecho Administrativo y por la Ley General Presupuestaria y de Sostenibilidad Financiera que establece su régimen presupuestario y económico-financiero, así como la obligatoriedad de rendir sus cuentas conforme al PGCSP. En este sentido, la Ley acepta que, para el desarrollo de sus funciones, el FOGASA disponga de ingresos propios y, si hubiera necesidad, de las aportaciones de los Presupuestos Generales del Estado. Por este motivo, cada año, el Organismo está obligado a formular su programa presupuestario y a presentarlo en el Ministerio de Trabajo y Economía Social quién a su vez, lo remitirá junto con el resto de programas, al Ministerio de Economía y Hacienda para que se puedan elaborar los Presupuestos Generales del Estado (PGE).

Los ingresos del FOGASA proceden, casi exclusivamente de las cuotas que se les cobran a todos los empleadores por sus trabajadores. Estas cuotas vienen determinadas por el Ministerio de Trabajo y se calculan aplicando un Tipo de Cotización (TC) sobre los «salarios que sirven de base para el cálculo de las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional» teniendo en cuenta que, ningún empleador está exonerado de pagarlas, ni siquiera las Administraciones Públicas por sus trabajadores, aunque por su naturaleza es imposible que entren en situación legal de insolvencia o en concurso de acreedores.

El Ministerio fija cada año el TC que debería responder a un tipo que permita hacer frente a las necesidades del Organismo. De ahí que, durante la segunda mitad de los ochenta y como consecuencia de la crisis, el TC llegó a un máximo de 1,1 %. Era necesario disponer

2. Se creó en 1976 (Art. 31 de la Ley de Relaciones Laborales (LRL), 16/1976 de 8 abril) y actualmente, está regulado por el Artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores.

de más recursos para hacer frente a las crecientes prestaciones que el Fondo tenía que abonar. Posteriormente, conforme se recuperaba la economía nacional, el TC fue disminuyendo hasta alcanzar el mínimo del 0,2 % en el año 2005, desde donde a pesar del crack económico del nuevo milenio, se ha mantenido inamovible hasta la actualidad (Ramón-Dangla, 2008). Desde esta perspectiva y siguiendo a Morala y Fernández (2006), Brusca y Martín (2011) o Navarro-Galera, et al. (2016), una institución es sostenible desde el punto de vista financiero, si goza de buena salud y recurre poco o nada al endeudamiento público para desarrollar sus funciones, por lo que establecemos nuestra primera hipótesis:

- **H1:** *El FOGASA mantiene un grado de endeudamiento nulo o casi nulo a lo largo del siglo XXI.*

Además, como argumentan Pina (1994) o Cárcaba (2003) una institución pública gozará de buena salud y, por tanto, de una sostenibilidad financiera si es capaz de «anticipar ingresos» para ser utilizados en el futuro. Es decir, que tenga la capacidad de financiar los compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y atrasos permitidos por la ley (Rodríguez-Bolívar et al., 2018) y de aquí, elaboramos nuestra segunda hipótesis:

- **H2:** *El FOGASA ha trasvasado ingresos de unos periodos excedentarios a otros deficitarios.*

En definitiva, un modelo de financiación y gestión que permita a una institución pública conservar la capacidad para mantener los compromisos de pago presentes y futuros recurriendo poco o nada al endeudamiento, nos está mostrando una institución con un alto grado de sostenibilidad financiera, de ahí que formulemos nuestra tercera hipótesis:

- **H3:** *El FOGASA mantiene un alto grado de sostenibilidad financiera.*

## 2.2. La eficiencia en la prestación de los servicios

Es imposible aproximar la calidad de la gestión y de los servicios prestados por una institución pública a través de la rentabilidad. Por ello, en el análisis de las entidades públicas se recurre a unos indicadores de gestión que procuren informar sobre la calidad y alcance de los servicios prestados (Woon et al., 2019). Los indicadores de gestión pueden ser buenos aliados para complementar la información tradicional de tipo patrimonial y presupuestaria que incluyen las cuentas anuales y, a pesar de la inexistencia de una legislación específica para utilizarlos, los organismos internacionales de Contabilidad y Auditoría, como el Governmental Accounting Standards Board GASB (1990), la American Accounting Association AAA (1989) y la IGAE (2004, 2007) o AECA (1997, 2002) en el caso de España, así lo recomiendan.

La relación entre los bienes y servicios prestados (outputs) con los recursos empleados (inputs), determinará la mayor o menor calidad del servicio y por tanto, la eficiencia de la institución, de manera que, en general, una buena calidad del servicio vendrá caracterizada por obtener el máximo resultado posible con unos recursos determinados (Cohen y Franco, 1992). Esta calidad en la gestión y, en definitiva, el grado de eficiencia, puede ser aproximada a través de la relación existente entre los recursos económicos que aporta el ciudadano y los que recibe, siendo más eficiente cuanto mayor sea el gap entre lo que aporte y lo que detraiga manteniendo el resultado (Gardini & Grossi, 2018; Moran y Ayvar, 2020).

Desde esta perspectiva, por el lado de los gastos del FOGASA, el capítulo de mayor importe es el que procede de la obligación del Fondo de abonar los salarios pendientes de pago y las posibles indemnizaciones hasta unos límites, de aquellos/as trabajadores/as que proceden de sociedades en situación legal de insolvencia o declarado el concurso<sup>3</sup>. Esto es, sociedades en las que la autoridad judicial estima acreditada la situación de insolvencia: «el deudor no puede cumplir regularmente sus obligaciones exigibles» y dicta auto declarando el concurso de acreedores (Ley 16/2022, de 5 de septiembre, que reforma del texto refundido de la Ley Concursal, Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo). La Ley Concursal configura el concurso de acreedores como un «*procedimiento de reestructuración empresarial, que persigue no sólo el interés de los acreedores sino también la estabilidad en el empleo y continuidad de las empresas*». De ahí, que sean los preceptos que ponen en funcionamiento al FOGASA.

El garantizar unos créditos de tanta importancia social, alcanzar a la totalidad de los trabajadores del mercado laboral español y conseguirlo mediante sistema de financiación que, apenas encarece el coste de la mano de obra en España, nos permite formular nuestra cuarta hipótesis:

- **H4:** *El Fondo de Garantía Salarial aporta más recursos financieros a la sociedad de lo que recibe de ella.*

Y, en consecuencia, siguiendo a Gardini y Grossi (2018) y Moran y Ayvar (2020) formulamos nuestra quinta hipótesis:

- **H5:** *El Fondo de Garantía Salarial es eficiente en términos financieros.*

### 3. Metodología y descripción de las variables

El objetivo de nuestro trabajo es analizar los presupuestos del FOGASA desde un punto de vista económico para ver si la Institución es, al mismo tiempo, sostenible financieramente y eficiente. Para ello, hemos estudiado la liquidación de los presupuestos del FOGASA desde 2000, año de la entrada en vigor de la Moneda Común Europea en España (Euro) hasta 2020: dos décadas de siglo XXI. Así, además, podremos tener una visión de su evolución antes, durante y después de la primera gran crisis económica internacional del milenio.

La Ley General Presupuestaria (LGP) establece tres formas de clasificar la estructura de los estados de gastos y de ingresos: Estructura orgánica, funcional y económica.

Nuestro análisis se basará en estudiar los resultados económicos-financieros presentados por el FOGASA mediante la estructura económica. Esto es, mediante la clasificación que busca dónde se gasta y desde dónde proceden los ingresos y en la que los estados de gastos

3. Por salarios pendientes de pago, incluidos los de tramitación en caso de existir, el Fondo no podrá abonar un importe superior a la cantidad que resulte de multiplicar el duplo del salario mínimo interprofesional diario, incluyendo la parte proporcional de las pagas extraordinarias, por el número de días de salario pendiente de pago, con un máximo de ciento cincuenta días. Las indemnizaciones por despido están garantizadas con el límite máximo de una anualidad de salarios, sin que el salario diario, base de cálculo pueda exceder del duplo del salario mínimo interprofesional. Art. 33 del ET actual.

e ingresos se desglosan por capítulos que, a su vez se desagregan, en otros niveles para poder ofrecer, si se desea, información más detallada a través de los artículos, los conceptos y los subconceptos. Este estudio se centra en el primer nivel de desagregación: Capítulos. (Tabla 1).

Los capítulos de ingresos y gastos, se agrupan en Ingresos y Gastos de «Operaciones No Financieras» y «Operaciones Financieras». Las Operaciones Financieras tienen que ver con los Activos y Pasivos financieros y, por tanto, con los capítulos VIII y IX del presupuesto. Las Operaciones No Financieras engloban el resto de capítulos del presupuesto: Capítulos I al VII y a su vez, se subclasifican en «Operaciones Corrientes» y «Operaciones de Capital». Las Operaciones Corrientes son aquellas que engloban los ingresos y gastos necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos durante el ejercicio económico, es decir, capítulos del I al V. Y las Operaciones de Capital son las que proceden de aquellos ingresos y gastos en los que se ha incurrido para realizar inversiones reales y que comprenden los capítulos VI y VII.

**TABLA 1.**  
ESQUEMA DE PRESUPUESTO PÚBLICO SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

GASTOS POR CAPÍTULO			INGRESOS POR CAPÍTULO			
Nº	NOMBRE	DESCRIPCIÓN	Nº	NOMBRE	DESCRIPCIÓN	
OPERACIONES NO FINANCIERAS	I Personal	Retribuciones y todo tipo de gastos del personal	I Impuestos directos		Ingresos procedentes de impuestos que gravan directamente el patrimonio o ingresos de las personas físicas y/o jurídicas	
	II Bienes corrientes y de servicio	Gasto en bienes y servicios para el ejercicio	II Impuestos Indirectos		Ingresos procedentes de impuestos que gravan indirectamente al contribuyente	
	III Financieros	Intereses y gastos de operaciones financieras	III Tasas		Ingresos por tasas, precios públicos, recargos, etc	
	IV Transferencias corrientes	Aportaciones sin contrapartida del perceptor, para financiar operaciones corrientes	IV Transferencias corrientes		Ingresos sin contraprestación para financiar operaciones corrientes	
	V		V Ing. Patrimoniales		Ingresos que recogen las rentas que obtiene la institución por su patrimonio	
	<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>					
	VI Inversiones reales	Gastos por adquisición en inversión o activos mobiliarios	VI Enajenación inversiones reales		Ingresos por enajenación de activos mobiliario	
VII Transferencias de Capital	Aportaciones sin contrapartida del perceptor, para financiar operaciones de capital	VII Transferencias de Capital		Ingresos no tributarios destinados a financiar operaciones de capital		
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>						
OPERACIONES FINANCIERAS	VIII Activos Financieros	Gastos para adquirir títulos valor, préstamos, fianzas, etc.	VIII Activos Financieros		Ingresos por enajenación de Deuda, reintegro préstamos, etc.	
	IX Pasivos Financieros	Gasto realizado para amortizar los pasivos financieros	IX Pasivos Financieros		Financiación procedente de emisión Deuda, préstamos recibidos etc.	

Fuente: Elaboración Propia

Al analizar las liquidaciones de los presupuestos, hemos prestado especial atención al capítulo I de los ingresos: Impuestos Indirectos y Cotizaciones Sociales, por ser la principal fuente de financiación del Organismo y, por el lado de los gastos, hemos focalizado la atención en el Capítulo IV: Transferencias Corrientes por ser el capítulo que recoge las prestaciones del Fondo a los/as trabajadores/as. No obstante, también hemos observado lo acaecido con algunos de los principales Saldos Presupuestarios, cuyos cálculos y definiciones se representan en la (tabla 2)

**TABLA 2.**  
PRINCIPALES SALDOS PRESUPUESTARIOS

NOMBRE	CLAVE	DEFINICIÓN
Ing. Corrientes	$IC = \Sigma (\text{Cap. I} : \text{Cap. V})$	Ingresos de la actuación ordinaria.
Gastos Corrientes	$GC = \Sigma (\text{Cap. I} : \text{Cap. V})$	Gastos necesarios para el funcionamiento ordinario.
Ahorro Bruto o Saldo Operaciones Corrientes	$AB = IC - GC$	Ingresos del periodo que quedan a disposición de la entidad después de cubrir todos los gastos ordinarios.
Autofinanciación	$AF = AB + \text{Ing. de Capital (VI + VII)}$	Total de recursos disponibles para financiar el gasto de capital.
Saldo Operaciones Financieras o Variación de Activos Financieros	$SOF = \Sigma \text{Ing.} - \text{Gastos de (Caps. VIII y IX)}$	Déficit o superávit financiero. Producido por los activos y pasivos financieros.
Capacidad/Necesidad de financiación	$C / NF = AB + (\text{Ing.} - \text{Gastos Operaciones de Capital VI y VII})$	Déficit o superávit no financiero.
Capacidad/Necesidad de endeudamiento	$C / NEND = C / NF + SOF$	Necesidad de endeudarse.

Fuente: Elaboración propia

Para finalizar, dado que la rentabilidad de una administración pública no se mide por su rentabilidad económica, sino por su grado de sostenibilidad financiera y su eficiencia (Macnab et al., 2016), hemos tomado algunos de los indicadores sugeridos por autores como Benito (2010), Brusca (2010), Morala y Fernández (2006) o Mabras (2011) o la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) para informar y evaluar sobre la solvencia financiera y la calidad de los servicios prestados por parte de las administraciones públicas y los hemos adaptado a nuestra institución. En este sentido, hemos construido unos indicadores recurriendo a la información suministrada por el FOGASA y por la Seguridad Social. Así, la población a la que está destinada la prestación de servicios del FOGASA es el total de trabajadores y trabajadoras empleados en el mercado laboral español que, aunque es un conjunto muy amplio de la sociedad, no es la población al completo (Tabla3).

Todas las variables monetarias se expresan en términos constantes de 2015 mediante el deflactor del IPC armonizado de 2015 publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Las variables laborales son obtenidas de la Seguridad Social (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones).

**TABLA 3.**  
INDICADORES Y RATIOS DE SOLVENCIA Y EFICIENCIA

NOMBRE	CLAVE	DEFINICION
<b>RATIOS FINANCIEROS Y EFICIENCIA</b>		
Índice de Ahorro Bruto	$IAB = \frac{\text{Ingresos Corrientes} - \text{Gastos Corrientes}}{\text{Total Ingresos por Operaciones Corrientes}}$	Mide el margen de financiación del Fogasa
Índice de Autonomía Financiera	$IAF = \frac{\text{Ingresos Corrientes y de Capital} - \text{Gastos Corrientes}}{\text{Total Ingresos por Operaciones Corrientes}}$	Mide la capacidad de la Institución de desarrollar sus funciones con sus propios ingresos
Índice Necesidad/ Capacidad Financiación	$I(N/C)F = \frac{\text{Ahorro Bruto} +/- \text{Saldo Operaciones Capital}}{\text{Total Ingresos por Operaciones Corrientes}}$	Mide la gestión financiera del Organismo
Índice de Eficiencia del Gasto	$IEG = \frac{\text{Cap. IV Gastos}}{\text{Total Gastos por Operaciones Corrientes}}$	Mide el peso de las prestaciones del Fogasa sobre el Total de Gastos de funcionamiento de la Institución
Índice de Eficiencia Ingresos Fiscales	$IEIF = \frac{\text{Ingresos fiscales (Cap. I + Cap. III)}}{\text{Total Ingresos por Operaciones Corrientes}}$	Mide la eficiencia recaudadora de la Institución
<b>RATIOS DE SERVICIO Y EFICIENCIA</b>		
Gasto Público Medio por Trabajador	$GPTrab = \frac{\text{Cap. IV Gastos}}{\text{N.º empleados España}}$	Mide el nivel de servicio que han obtenido el grupo de trabajadores españoles por término medio.
Coste Medio por Trabajador	$CTrab = \frac{\text{Cap. I Ingresos}}{\text{N.º empleados España}}$	Mide el sacrificio realizado por cada trabajador para que el Fogasa pueda hacer frente a los servicios que debe prestar.

Fuente: Elaboración propia.

## 4. Los resultados del análisis de los presupuestos del FOGASA

### 4.1. Las liquidaciones presupuestarias: el origen y aplicación de fondos

Del análisis de los principales saldos del FOGASA (Cuadro 1) podemos ver que, hasta 2009, existía un Ahorro Bruto (AB) representado por el saldo positivo de operaciones corrientes. El buen funcionamiento de la economía mantenía un nivel de demanda de prestaciones bajas en el Organismo, en consecuencia, el excedente entre lo que se ingresaba por cuotas y lo que se gastaba por prestaciones podía ser ahorrado e invertido.

Los saldos por operaciones de capital tenían un escaso peso en el conjunto de operaciones no financieras y, además, tenían el mismo signo que las operaciones corrientes, lo que proporcionaba al FOGASA un exceso de recursos de varios cientos de millones de euros anuales que, básicamente eran destinados a la inversión en activos financieros, concretamente, a la «Adquisición de Deuda Pública Nacional».

El punto de inflexión lo marcó el año 2009 durante el cual se produjo, por primera vez en mucho tiempo, un cambio en la tendencia presupuestaria. La crisis provocaba insolvencias que se traducían en aumentos en las demandas de prestaciones al Fondo, el ahorro bruto pasó a ser desahorro y la autonomía financiera y su capacidad de financiación se fue transformando en una necesidad de financiación creciente.

#### CUADRO 1.

LIQUIDACIÓN PRESUPUESTOS. PRINCIPALES SALDOS DEL PRESUPUESTO DEL FOGASA  
(MILES DE EUROS CONSTANTES A 2015)

AÑO	AHORRO BRUTO (I-V)	SALDO OPER. FINACIERAS (VIII Y IX)	AUTOFINANC. (AB + ING K)	C/N FINANCIACIÓN (AB + SOK)	C/N ENDEUDAM. C/NF + VAR ACTIVOS FINANC.
2000	496.777,24	-287.020,71	504.564,24	504.295,09	217.274,38
2001	589.303,73	-711.088,35	596.645,28	596.145,92	-114.942,43
2002	665.619,34	-514.461,67	670.478,18	670.051,25	155.589,59
2003	721.070,78	-484.018,28	724.638,37	723.892,82	239.874,54
2004	695.914,38	-552.586,07	700.732,54	699.371,80	146.785,73
2005	803.847,55	-989.154,85	804.481,29	804.114,98	-185.039,88
2006	591.234,33	-507.316,85	603.230,27	602.889,76	95.572,91
2007	295.156,80	-63.868,73	295.937,15	295.267,54	231.398,81
2008	242.855,30	-543.764,21	274.631,26	273.817,27	-269.946,94
2009	-193.884,25	-93.810,20	-193.781,01	-194.689,32	-288.499,51
2010	-671.573,67	787.708,16	-671.357,80	-673.256,78	114.451,38
2011	-885.937,61	921.746,53	-885.937,61	-887.660,21	34.086,32
2012	-925.178,01	1.144.668,20	-925.178,01	-925.566,49	219.101,71
2013	-823.078,28	548.508,68	-823.078,28	-823.595,13	-275.086,45
2014	-751.329,41	496.006,18	-751.329,41	-751.411,36	-255.405,18
2015	-233.412,82	-5,01	-233.412,82	-233.491,54	-233.496,55
2016	-105.093,12	2,86	-105.093,12	-106.059,79	-106.056,93
2017	24.183,22	2,22	24.221,08	23.896,30	23.898,52
2018	85.086,88	-3,78	85.440,16	84.792,46	84.788,68
2019	143.228,52	8,20	143.249,65	142.883,99	142.892,19
2020	-42.196,62	0,13	-41.769,75	-42.410,68	-42.410,56

Fuente: Memorias Fogasa. Elaboración propia.

La atonía de los mercados a partir de 2008, los problemas de liquidez empresarial y las expectativas negativas sobre la economía avocaron muchas empresas a la insolvencia, lo que llevó a que el FOGASA tuviera que pagar más prestaciones. Por este motivo, la capacidad de financiación de antes de la crisis se convirtió en necesidad y durante 2012 alcanzó el máximo de más de 900 millones de euros.

La Autofinanciación (AF) pasó de ser positiva a negativa y, además, con valores absolutos cada vez mayores. A pesar de ello, el FOGASA se sostenía financieramente gracias a los ingresos obtenidos por las ventas de los activos financieros comprados durante la fase de

crecimiento económico. De ahí, que el Saldo de Operaciones Financieras fuera positivo desde 2010 hasta 2014, alcanzando un máximo el mismo año 2012, en el que la Autonomía Financiera del FOGASA llegaba a su mínimo. La falta de ingresos corrientes de la Institución era cubierta con los ingresos que se obtenían por la venta de los ahorros invertidos procedentes de años anteriores, lo que coincide con la idea de «sostenibilidad financiera» expresada por autores como Pina (1994); Cárcaba (2003) o Rodríguez-Bolívar et al. (2018), quienes afirman que, una institución pública gozará de una buena salud financiera si es capaz de «anticipar ingresos» para ser utilizados en el futuro. Por lo que nos aproxima a aceptar nuestra H2: *El FOGASA ha trasvasado ingresos de unos periodos excedentarios a otros deficitarios.*

Ahora bien, como consecuencia de la crisis, el modelo de financiación basado en los ingresos procedentes del Capítulo I: Cotizaciones Sociales fue mudado, siendo primero sustituido por los ingresos del Capítulo VIII: Activos Financieros y, entre 2014 y 2016, una vez que se agotaron los títulos de deuda pública en manos de la Entidad, se recurrió a las transferencias del Estado: Capítulo IV de ingresos (Cuadro 2).

#### CUADRO 2.

LIQUIDACIÓN PRESUPUESTOS. PESO DE DERECHOS RECONOCIDOS POR CAPÍTULO SOBRE EL TOTAL DE INGRESOS

AÑO	CAP. I (IMPUESTOS DIRECTOS)	CAP. III (TASAS)	CAP. IV (TRANSFER. CORRIENTES)	CAP. V (INGRESOS PATRIM.)	CAP. VI (ENAJENAC. INVERSIONES REALES)	CAP. VIII (ACTIVOS FINANCIEROS: ART. 80)
2000	94,47 %	4,51 %	0,01 %	0,08 %	0,92 %	0,01 %
2001	80,99 %	4,25 %	0,01 %	0,63 %	0,70 %	13,43 %
2002	45,39 %	1,35 %	0,00 %	3,64 %	0,25 %	49,36 %
2003	84,94 %	2,70 %	0,00 %	6,32 %	0,33 %	5,70 %
2004	62,21 %	1,68 %	0,00 %	6,52 %	0,32 %	29,26 %
2005	88,60 %	2,21 %	0,01 %	9,12 %	0,06 %	0,00 %
2006	57,50 %	1,46 %	0,00 %	9,24 %	0,84 %	30,95 %
2007	43,99 %	2,94 %	0,00 %	11,47 %	0,06 %	41,53 %
2008	52,70 %	3,09 %	0,01 %	14,41 %	3,05 %	26,75 %
2009	41,14 %	3,48 %	0,01 %	13,36 %	0,01 %	42,00 %
2010	33,59 %	3,97 %	0,00 %	10,11 %	0,01 %	52,31 %
2011	30,66 %	5,59 %	0,00 %	6,34 %	0,00 %	57,41 %
2012	24,52 %	5,87 %	0,00 %	5,33 %	0,00 %	64,29 %
2013	37,91 %	10,48 %	0,00 %	2,18 %	0,00 %	49,42 %
2014	21,35 %	7,31 %	45,78 %	1,27 %	0,00 %	24,29 %
2015	49,54 %	17,97 %	32,49 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
2016	49,98 %	16,79 %	33,23 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
2017	79,72 %	20,26 %	0,00 %	0,00 %	0,01 %	0,00 %
2018	80,45 %	19,49 %	0,00 %	0,00 %	0,06 %	0,00 %
2019	82,99 %	16,90 %	0,02 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
2020	84,79 %	15,14 %	0,00 %	0,00 %	0,07 %	0,00 %

Fuente: Memorias del Fondo de Garantía Salarial. Elaboración propia

La pérdida de más de treinta puntos porcentuales del Capítulo I de ingresos sobre el total de ingresos en 2006 se debió, exclusivamente, a la reducción del TC a partir del 1 de julio de 2006 desde el 0,4 % al 0,2 % de los salarios que sirven de base para calcular las contingencias de accidentes laborales y enfermedad profesional. La bonanza económica de aquellos años permitió que, con pocos ingresos por cuotas, se mantuviera un importante ahorro, lo que llevó al Ministerio de Trabajo a rebajar los TC. La llegada de la crisis y el crack económico de 2008 no hizo cambiar de opinión al gobierno y, aunque era evidente que iban a crecer las obligaciones financieras del FOGASA, no se elevó el TC.

Desde 2009, lo que debería ser la principal fuente de ingresos de la Institución<sup>4</sup>: el capítulo I del presupuesto de ingresos, pasó a segundo plano por detrás de la venta de la Deuda Pública Nacional. La desinversión de los activos financieros acumulados durante los años de bonanza permitió obtener la liquidez necesaria para afrontar las crecientes prestaciones del FOGASA, lo que enmascaraba un problema de falta de recursos corrientes por falta de decisión política. Con todo, la enajenación de la Deuda del Sector Público era una vía excepcional, urgente y restringida de financiación, ya que los títulos de Deuda Pública en manos del FOGASA eran limitados (Ramón-Dangla y Fernández, 2014). Por tanto, la prolongación de la crisis y el mantenimiento de unos elevados gastos por prestaciones del FOGASA (Capítulo IV de los gastos) fue agotando las existencias de estos títulos de deuda y, ante la insistencia gubernamental de no subir los TC para incrementar el Capítulo I de ingresos, el FOGASA se vio obligado, desde 2014 hasta 2016, a recibir transferencias estatales para su funcionamiento.

No obstante, aunque nuestra institución objeto de estudio tuviera que financiarse con transferencias estatales, el hecho de que el endeudamiento con el Estado solo se haya producido durante 3 de los 20 años estudiados pero sobre todo, el pequeño peso relativo de esta fuente de financiación: en ningún año de los tres que se obtuvo supuso más del 50 % de los ingresos, nos permite aceptar nuestra H1: *El FOGASA mantiene un grado de endeudamiento nulo o casi nulo a lo largo del siglo XXI*, lo que va en sintonía con el concepto de «sostenibilidad financiera» expresado por autores como Morala y Fernández (2006), Brusca y Martín (2011) o Navarro-Galera, et al. (2016), y en consecuencia, aceptaríamos nuestra H3: *El FOGASA mantiene un alto grado de sostenibilidad financiera*.

Desde el lado de los gastos se aprecian simétricas conclusiones (Cuadro 3).

---

4. El Convenio 173 de la Organización Internacional del Trabajo y el Estatuto de los Trabajadores español establece que la financiación de los seguros de salarios debe proceder básicamente de las cuotas que se cobran a los empleadores por sus trabajadores. Lo que en los presupuestos del FOGASA conforma el Capítulo I de los ingresos.

**CUADRO 3.**

LIQUIDACIÓN PRESUPUESTOS. PESO DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDOS POR CAPÍTULO SOBRE EL TOTAL DE GASTOS

AÑO	CAP. I (PERSONAL)	CAP. II (GASTOS CORRIENTES BIENES Y SERVICIOS)	CAP. III (GASTOS FINANCIEROS)	CAP. IV (TRANSFE- RENCIAS CORRIENTES)	CAP. VI (INVERSIONES REALES)	CAP. VIII (ACTIVOS FINANCIEROS. ART. 80)
2000	2,46 %	0,70 %	0,01 %	51,11 %	0,04 %	45,67 %
2001	1,37 %	0,34 %	0,02 %	25,15 %	0,04 %	73,07 %
2002	0,89 %	0,24 %	0,01 %	16,28 %	0,02 %	82,56 %
2003	1,86 %	0,60 %	0,00 %	33,49 %	0,09 %	63,96 %
2004	1,13 %	0,39 %	0,00 %	25,33 %	0,10 %	73,05 %
2005	1,18 %	0,36 %	0,00 %	21,62 %	0,03 %	76,81 %
2006	1,10 %	0,42 %	0,00 %	27,17 %	0,03 %	71,28 %
2007	1,39 %	0,49 %	0,00 %	41,16 %	0,06 %	56,89 %
2008	1,12 %	0,41 %	0,00 %	35,74 %	0,06 %	62,66 %
2009	1,02 %	0,37 %	0,00 %	58,32 %	0,06 %	40,24 %
2010	1,08 %	0,52 %	0,00 %	98,26 %	0,14 %	0,00 %
2011	0,91 %	0,56 %	0,00 %	98,42 %	0,11 %	0,00 %
2012	0,86 %	0,51 %	0,00 %	98,60 %	0,02 %	0,00 %
2013	1,03 %	0,52 %	0,07 %	98,34 %	0,04 %	0,00 %
2014	0,61 %	0,36 %	0,03 %	99,00 %	0,00 %	0,00 %
2015	1,25 %	0,48 %	0,01 %	98,25 %	0,01 %	0,00 %
2016	1,39 %	0,47 %	0,02 %	98,02 %	0,09 %	0,00 %
2017	2,21 %	0,88 %	0,01 %	96,84 %	0,05 %	0,00 %
2018	2,32 %	0,85 %	0,03 %	96,68 %	0,12 %	0,00 %
2019	2,47 %	0,80 %	0,04 %	96,63 %	0,07 %	0,00 %
2020	2,10 %	0,71 %	0,01 %	97,08 %	0,10 %	0,00 %

Fuente: Memorias del Fogasa. Elaboración propia

En 2009 se produce un cruce de tijeras entre el peso que representan los gastos por prestaciones (Capítulo IV) y el de los gastos en activos financieros (Capítulo VIII). Durante la fase expansiva del ciclo, el FOGASA invirtió en activos financieros y hasta 2009, más de la mitad de los gastos eran destinados a la compra de títulos valor como productos de ahorro. La disponibilidad de recursos que procedían de las cuotas empresariales y las escasas demandas de prestaciones permitieron estas compras, pero desde 2009, la tendencia cambió. El pago de prestaciones a los trabajadores que sufrían insolvencias se elevó rápidamente y copó la totalidad de gastos del Organismo, lo que llevó a un peso de Transferencias Corrientes cercano al 100 %. Es decir, desde que estalló la crisis, casi la totalidad de los gastos del Organismo fueron para abonar los créditos laborales de los trabajadores afectados por una insolvencia empresarial, lo que supone un alto grado de servicio institucional para la sociedad y, por tanto, nos permite ampliar la argumentación para aceptar nuestra H3.

## 4.2. El FOGASA a través de indicadores

En el cuadro 4 se muestran algunos indicadores financieros y de eficiencia o de servicio generalmente sugeridos para el análisis de la gestión pública y que hemos adaptado para el estudio del FOGASA.

**CUADRO 4.**  
INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y EFICIENCIA

AÑO	IAB	IAF	I(N/C)F	IEG	IEIF	GASTO PÚBLICO MEDIO POR TRABAJADOR	COSTE MEDIO POR TRABAJADOR
2000	0,593	0,602	0,602	0,941	0,999	20,530	51,065
2001	0,653	0,661	0,660	0,935	0,993	18,193	52,806
2002	0,682	0,687	0,687	0,935	0,928	17,450	52,911
2003	0,701	0,705	0,704	0,931	0,933	16,750	54,412
2004	0,656	0,660	0,659	0,943	0,907	19,314	52,562
2005	0,729	0,730	0,730	0,934	0,909	14,973	52,537
2006	0,608	0,620	0,620	0,947	0,864	18,883	42,835
2007	0,397	0,398	0,397	0,956	0,804	22,558	29,461
2008	0,332	0,375	0,374	0,959	0,795	26,188	30,679
2009	-0,265	-0,265	-0,266	0,977	0,769	51,428	29,531
2010	-0,935	-0,935	-0,938	0,984	0,788	78,910	29,194
2011	-1,295	-1,295	-1,298	0,985	0,851	91,780	29,216
2012	-1,455	-1,455	-1,455	0,986	0,851	94,463	26,787
2013	-1,466	-1,466	-1,467	0,984	0,957	82,265	25,416
2014	-0,486	-0,486	-0,486	0,990	0,379	133,097	25,512
2015	-0,253	-0,253	-0,253	0,983	0,675	64,574	25,988
2016	-0,109	-0,109	-0,110	0,981	0,668	57,419	26,367
2017	0,039	0,039	0,038	0,969	1,000	31,871	27,284
2018	0,133	0,133	0,132	0,968	1,000	28,616	27,441
2019	0,217	0,217	0,216	0,967	1,000	25,924	28,441
2020	-0,069	-0,069	-0,070	0,972	1,000	33,451	27,312

Fuente: Memorias del Fogasa. Seguridad Social. INE. Elaboración propia

Del análisis de los indicadores de sostenibilidad financiera y de eficiencia, vemos que 2009 sigue siendo el punto de inflexión. De un Índice de Ahorro Bruto (IAB) y una Capacidad de Financiación se pasó a tener una necesidad de financiación y un IAB negativo. El estallido de la crisis provocó que la Institución perdiera capacidad para, con sus ingresos corrientes, desarrollar las funciones encomendadas. No obstante, el Índice de Eficiencia de Ingresos Fiscales (IEIF) solo estuvo por debajo del 66 % durante el año 2014 y, desde 2017, se ha mantenido en el 100 %, lo cual indica que la mayor parte de los ingresos para funcionamiento de Organismo proceden de lo recaudado por cuotas, mostrando así, un alto nivel de eficacia recaudatoria.

Por otra parte, el gasto siempre ha mantenido un índice de eficiencia próximo al 100 % (IEG). Prácticamente la totalidad de los gastos corrientes del FOGASA van destinados a cubrir las prestaciones de los trabajadores. Lo que, no solo abunda en la aceptación de nuestra H3 sino también, nos muestra que el Organismo ha sido eficiente en su gestión, ya que con pocos gastos de mantenimiento y personal (ningún año superan el 2,5 % del total de gastos) desarrolla plenamente la función encargada (output).

Desde la mera observación del funcionamiento del FOGASA, se puede decir que contribuye a transferir rentas desde unos grupos sociales a otros, desde el capital hacia el trabajo. Pero al introducir el análisis de los indicadores de eficiencia o de servicios se comprueba que, por término medio, el FOGASA ha costado menos a la sociedad de lo que ha aportado a ella. En concreto, el coste monetario del FOGASA para los empleadores ha sido inferior de 50 € por trabajador y año. Es más, desde 2005, cuando se redujo el TC, se situó por debajo de los 30 € y no ha vuelto a superarlos.

Por el lado de las contribuciones del FOGASA a la sociedad se ve que, aunque durante los años de bonanza económica, los recursos que aportaba a los trabajadores estaban en torno a los 20 € por trabajador y año, desde 2008, esta cifra fue creciendo y poniéndose muy por encima del coste. El mayor gap entre los recursos financieros detraídos a la sociedad: «coste medio por trabajador» y los aportados: «gasto público por trabajador» se alcanzó en 2014, cuando el FOGASA llegó a abonar una media de 133 € por trabajador y solo costaba 25 €.

Así, durante los años de crecimiento, el Organismo retraía más caudales financieros del conjunto de la sociedad de lo que aportaba. Los empleadores pagaban y el FOGASA guardaba y ahorraba gran parte de lo cobrado. A partir de 2009, la situación se invirtió y la sociedad española empezó a absorber más recursos económicos de la Institución. Por término medio anual, durante el quinquenio 2009-2014, el FOGASA inyectó a la sociedad española el triple de lo que detraía de ella. Posteriormente, con la paulatina recuperación económica y la reducción de las necesidades económicas de los trabajadores, dicho gap fue reduciéndose hasta prácticamente, desaparecer al final de la década.

En definitiva y considerando los veinte primeros años del siglo XXI, la diferencia media entre lo que el FOGASA ha detraído de la sociedad española y lo que le ha portado, ha supuesto un saldo a favor de la sociedad española de más de 10 € por año y trabajador del mercado laboral. Por tanto, retomando la idea de eficiencia institucional que viene expresada por la relación existente entre los recursos económicos que se aportan y detraen de la sociedad (Cohen y Franco, 1992; Gardini & Grossi, 2018; Moran y Ayvar, 2020) se puede aceptar nuestra H4: *El Fondo de Garantía Salarial aporta más recursos financieros a la sociedad de lo que recibe de ella.*

Además, el coste del FOGASA para la sociedad ha tenido una evolución anti-cíclica ya que, durante los años de crecimiento económico era más gravoso, pero en los albores de la crisis económica, empezó a caer para situarse en torno a 25 € por trabajador y año. Similar evolución, pero a la inversa, han tenido los recursos que el FOGASA aportaba a la sociedad: en los momentos de crecimiento económico aportaba en torno a 20 € por trabajador y año, pero durante la crisis se situó sobre los 100 €, lo que nos permite abundar en la aceptación

de nuestra H4 y, en consecuencia, aceptar nuestra H5: *El Fondo de Garantía Salarial es eficiente en términos financieros.*

El modelo de financiación del FOGASA, la aplicación del principio de caja única y el hecho de ser un organismo público no sujeto a la maximización de beneficios ha permitido que se intercambien recursos desde quienes pagan (empleadores) hacia quienes reciben (trabajadores), desde las épocas de bonanza a las de crisis. Al ser una institución pública y no tener unos accionistas a los que repartir dividendos, el superávit y exceso de recursos de principios del milenio se pudo ahorrar y guardar para utilizarlo cuando llegara la fase negativa del ciclo económico. Por tanto, seguimos abundando en la idea de que el FOGASA ha sido sostenible y eficiente porque con un nivel de presión fiscal muy bajo ha cubierto los créditos laborales de todos los trabajadores que sufrían una insolvencia en España, sin dejar a ninguno en la estacada. La actuación del FOGASA y su buena gestión ha permitido que tanto trabajadores como empleadores salgan beneficiados. La empresa porque incurría en unos pequeños y decrecientes costes y los trabajadores porque todos están cubiertos y cuando más necesitaban de la Institución, ésta más les aportaba.

## 5. Conclusiones

El objetivo de nuestro trabajo era analizar, mediante indicadores, los presupuestos del FOGASA para ver si la Institución es sostenible y eficiente en términos financieros. El FOGASA es una institución pública cuya misión es abonar los créditos laborales de los trabajadores que han sufrido una insolvencia empresarial y el obligado a pagar no puede hacerlo.

Tras el análisis de los presupuestos del Organismos hemos apreciado que el año 2009 fue el punto de inflexión desde una posición excedentaria de recursos corrientes a otra deficitaria. En este sentido hemos visto que, durante los años de crecimiento económico, se produjo un superávit por operaciones corrientes que fue guardado a través de la compra de deuda pública nacional. La capacidad de financiación del FOGASA se invirtió en activos financieros nacionales y, cuando estalló la crisis, la progresiva venta de estos productos, le permitió seguir pagando las crecientes prestaciones a los trabajadores sin tener la necesidad inminente de incrementar la presión fiscal sobre las empresas.

La compra de deuda pública española y su posterior desinversión para poder obtener los recursos que los trabajadores estaban demandando como consecuencia de la crisis, nos aproxima a la idea de «sostenibilidad financiera» expresada por autores como Pina (1994) o Cárcaba (2003) o Rodríguez-Bolívar et al. (2018) y nos permite aceptar nuestra H2: *El FOGASA ha trasvasado ingresos de unos periodos excedentarios a otros deficitarios.*

Durante el periodo de crisis, la venta de la deuda pública generó ingresos financieros suficientes como para seguir manteniendo la autonomía financiera de la institución durante años. Pero los títulos de deuda pública eran limitados y si la crisis persistía y no se aumentaban los ingresos corrientes mediante un aumento del tipo de cotización (TC), los ingresos por operaciones financieras tenían el riesgo de desaparecer, como ocurrió durante 2013, lo que obligó en 2014 y hasta 2016, a recurrir al Estado y recibir transferencias corrientes para su funcionamiento. No obstante, el escaso número de años que se recibieron transferencias

del Estado y el relativo pequeño peso que éstas suponían respecto al total de ingresos de la institución, nos aproximan a la idea de sostenibilidad financiera expresada por autores como Morala y Fernández (2006), Brusca y Martín (2011) o Navarro-Galera, et al. (2016), lo que nos permitiría aceptar nuestra H1: *El FOGASA mantiene un grado de endeudamiento nulo o casi nulo a lo largo del siglo XXI*, y en consecuencia, podríamos decir que, a lo largo de los dos primeros decenios del nuevo milenio, el FOGASA ha mantenido un alto grado de sostenibilidad financiera, incluso habiendo sufrido una de las más largas e intensas crisis económica del mundo contemporáneo. En consecuencia, aceptaríamos nuestra H3: *El FOGASA mantiene un alto grado de sostenibilidad financiera*.

Desde 2009 y hasta 2016, el Índice de Ahorro Bruto (IAB) y la Capacidad de Financiación (I(N/C)F), se tornaron negativos. La reducción de ingresos corrientes como consecuencia de la reducción del TC durante 2006 y, posteriormente, el hundimiento del empleo a causa de la crisis provocó una reducción del Índice de Eficiencia de Ingresos Fiscales (IEIF). No obstante y a pesar de la pérdida de eficacia recaudatoria, el peso de la recaudación por cuotas solo estuvo por debajo del 66 % del total de ingresos durante el año 2014 y a partir de 2017 se mantiene en el 100 %. Lo que abunda en la aceptación de que nuestra institución objeto de estudio ha mantenido un alto grado de sostenibilidad financiera a lo largo de lo que va de siglo.

Puesto que la finalidad del FOGASA es abonar los créditos laborales de los trabajadores cuando sufren una insolvencia y el empleador no puede pagar, se puede decir que, durante esto 20 años, el FOGASA ha aportado a la sociedad entre 20 € aproximados durante los años de bonanza y cerca de 100 € (llegando a 133 €) por trabajador del mercado laboral y año. Por el contrario, lo que ha cobrado a las empresas en forma de cuotas ha oscilado entre 25 € por trabajador y año, durante el periodo de crisis y algo más de 50 €, a principios del milenio, cuando se disfrutaba de gran prosperidad y el TC era más alto. Lo que arroja un saldo a favor de la sociedad de más de 10 € por año y trabajador del mercado laboral, coincidiendo así con la tesis de eficiencia institucional expresada por autores como Cohen y Franco (1992), Gardini & Grossi (2018) o Moran y Ayvar (2020) y, por tanto, permitiéndonos aceptar nuestra H4: *El Fondo de Garantía Salarial aporta más recursos financieros a la sociedad de lo que recibe de ella*.

El aportar más a la sociedad de lo que se le detrae y, además, hacerlo de forma anti-cíclica nos permite ahondar en la idea eficiencia financiera de la institución y, en consecuencia, aceptar nuestra H5: *el FOGASA es una institución eficiente en términos financieros*.

En definitiva y gracias al modelo de gestión, de financiación y de intervención, podemos decir que el FOGASA, con un nivel de presión fiscal muy bajo y un alto Índice de Eficiencia de Ingresos Fiscales (IEIF) ha garantizado y pagado puntualmente los créditos laborales de todos los trabajadores españoles que sufrían una insolvencia.

El aportar a la sociedad más de lo que se recibe de ella, el desarrollar un trasvase de recursos entre ciclos y hacerlo solo con un pequeño grado de endeudamiento, así como, el mantener un alto grado de eficiencia tanto en el gasto como en el ingreso recaudatorio del FOGASA nos permite concluir que la Institución es sostenible y eficiente desde el punto de vista financiero.

Las aportaciones de este trabajo pueden ser de interés para profesionales y autoridades públicas que gestionen, o pretendan gestionar, instituciones de garantía salarial o similares.

No obstante, consideramos que, ampliar el estudio a un periodo temporal más extenso y comparar el FOGASA con otras instituciones de otros países europeos que tiene similares cometidos podría arrojar más luz respecto a la calidad de la gestión, a la eficiencia y a la sostenibilidad financiera del Fondo de Garantía Salarial español.

## 6. Bibliografía

Alcalde Hernández, J.C. (2012). Transparencia y acceso a la información económico-financiera del sector público. *Revista Española de Control Externo*, 14(42), pp. 17-40.

American Accounting Association (AAA) (1989). Measuring the performance of nonprofit organizations. The State of the Art. *Comittiee of nonprofit entities's performances measures*. Sarasota: AAA. August.

Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. CEPAL. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. ILPES. Serie Manuales, 69.

Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) (1997): *Indicadores de Gestión para las Administraciones Públicas. Principios de Contabilidad de Gestión*. Documento 16, Madrid: AECA.

— (2002): *Un sistema de Indicadores de Gestión para los Ayuntamientos. Principios de Contabilidad de Gestión*, Documento 26. Madrid: AECA.

Benito López, B. (2010). Los instrumentos financieros en el nuevo Plan General de Contabilidad Pública. *Revista española de control externo*, Vol 12(35), pp. 81-144.

Bracci, E., Papi, L., Bigoni, M., Deidda Gagliardo, E. and Bruns, H.-J. (2019). Public value and public sector accounting research: a structured literature review. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 31(1), pp. 103-136. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2018-007>

Brusca Alijarde, I. (2010). Los Estados Financieros en el nuevo Plan General de Contabilidad Pública. *Revista española de control externo*, Vol 12(35), pp. 145-170.

Brusca, I. & Martín, E. (2011). Contabilidad pública vs. Contabilidad privada: la reforma de la contabilidad pública frente a la empresarial. *Revista de Contabilidad y Dirección*, Vol, 13, pp. 175-202.

Brusca Alijarde, I., & Montesinos Julve, V. (2014). Accrual financial reporting in the public sector: Is it a reality? *Innovar*, 24(54), 107-120.

Camfferman, K. and Zeff, S.A. (2015). Aiming for Global Accounting Standards: The International Accounting Standards Board, 2001-2011 (Oxford, 2015; online edn, Oxford Academic, 18 June 2015), <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199646319.001.0001>

Cárcaba García, A. (2003). Análisis financiero de las entidades locales mediante el uso de indicadores. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol XXXII, Num. 118, pp. 661-692.

Comisión de Economía para la América Latina y el Caribe (CEPAL) (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Serie Manuales N° 69.

Cohen, E. & Franco, R. (1992). *Evaluación de proyectos sociales*. México: Siglo Veintiuno.

Estatuto de los Trabajadores. Boletín Oficial del Estado, núm, 255, de 24 de octubre de 2015.

García Murcia, J. (1983). El Fondo de Garantía Salarial. Madrid, Spain: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Gardini, S. & Grossi, G. (2018). What is known and what should be known about factors affecting financial sustainability in the public sector: A literature review. *IGI Global*. <https://doi.org/10.4018/978-1-5225-3713-7.ch008>.

Governmental Accounting Standards Board (GASB) (1990). *Service Efforts and Accomplishments Reporting: Its Time Have Come. An Overview*. GASB.

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) (2004). *Principios generales de contabilidad analítica de las administraciones públicas*. Madrid: Ministerio Economía

— (2007). *Los indicadores de gestión en el ámbito del sector público*. Madrid: Ministerio Economía.

Juran, J. & Gryna, F.M. (1988). *Juran's Quality Control Handbook*. New York: McGraw-Hill.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Madrid: Jefatura del Estado. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 103 de 30 de abril de 2012.

Luque-Vílchez, M., Mesa-Pérez, E., Husillos, J. and Larrinaga, C. (2019), The influence of pro-environmental managers' personal values on environmental disclosure: The mediating role of the environmental organizational structure, *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 10(1), pp. 41-61. <https://doi.org/10.1108/SAMPJ-01-2018-0016>

Mabras, J. (2011). El análisis de estados financieros en el sector público: el caso de los ayuntamientos. *Revista de Contabilidad y Dirección*. Vol. 13, pp. 43-60.

Macnab, A., McNaughton, J and Mitchell, F. (2016). Outcome costing. A significant advancement for determining public sector cost-effectiveness. A Chartered Institute of Managements Accounts. *Financial Management*, special report.

Mokate, K.M. (2001). Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir? Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo I-24, Washington, D.C.

Montesinos Julve, V. (2010). Tratamiento de los ingresos, transferencias, subvenciones y cesiones gratuitas de uso de bienes y derechos en el Nuevo Plan General de Contabilidad Pública. *Revista española de control externo*, Vol 12(35), pp. 61-79.

Montesinos Julve, V. (2014). La armonización internacional de la Contabilidad del Sector Público y su repercusión en la Unión Europea. *Revista Española de Control Externo*, Vol(XVI), N° 48, pp. 11-18.

Montoya Melgar, A. (1985). La reforma del Fondo de Garantía Salarial. (La Ley 32/1984, de 2 de agosto y el Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo). *Documentación Laboral*, 17, 7-30.

Morala Gómez, M.B. y Fernández Fernandez, J.M. (2006). Análisis de entidades públicas mediante indicadores: instrumento de rendición de cuentas y demostración de responsabilidades. *Pecunia: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de León*, 2, pp. 79-100.

Morán Figueroa, J. C. y Ayvar Campos, F. J. (2020). Eficiencia municipal y servicios públicos en Michoacán, México. *Revista de Economía Institucional*, 22(43), 277-299. <https://doi.org/10.18601/01245996.v20n43.12>

Navarro-Galera, A., Rodríguez-Bolívar, M.P., Alcaide-Muñoz, L., y Deseada-López, M. (2016). Measuring the financial sustainability and its influential factors in local governments. *Applied Economics*, 48(41), pp. 3961- 3975. <https://doi.org/10.1080/00036846.2016.1148260>

Pérez-López, G., Prior, D., Zafra-Gómez, J. L., & Plata-Díaz, A. M. (2016). Cost efficiency in municipal solid waste service delivery: Alternative management forms in relation to local population size. *European Journal of Operational Research*, 255(2), 583-592. <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2016.05.034>

Pina Martínez, V. (1994). Principios de análisis contable en la Administración Pública. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. XXIV, Núm. 79, pp. 379-432.

Ramón-Dangla, R. (2008). El Fondo de Garantía Salarial como seguro de salarios. Un modelo

económico de comportamientos: eficiencia vs. riesgo moral. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Economía y sociología*, 71, pp. 99-121.

Ramón-Dangla, R. y Fernández Daza, E. (2014). Análisis de los presupuestos del Fogasa y la Redistribución de la Renta en una situación de crisis. *Revista de Gestión Pública y Privada*, 19, pp. 61-80.

Real-Decreto-ley 505/1985 de 6 de marzo, sobre Organización y Funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 92, de 17 de abril de 1985.

Ríos Salmerón, B. (1984). *Los privilegios del crédito salarial*. Madrid: Civitas.

Rodríguez-Bolívar, M.P., Navarro-Galera, A., Alcaide, L., y López M.D. (2014). Factors Influencing Local Government Financial Sustainability: An Empirical Study. *Lex Localis*.

— *Journal of Local Self-Government*, 12(1), pp. 31-54. <https://doi.org/10.4335/12.1.31-54>

Rodríguez Bolívar, M.P., Navarro Galera, A., López Subirés, M. and Alcaide Muñoz, L. (2018). Analysing the accounting measurement of financial sustainability in local governments through political factors. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 31(8), pp. 2135-2164. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-10-2016-2754>

Woon, P., Chatterjee, B. and Cordery, C. (2019). Heritage reporting by the Australian public sector. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(2), pp. 612-631. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-03-2015-2008>

Zafra Gómez, J. L., Prior, D., Pérez López, G., & Garrido-Rodríguez, J. C. (2010). Estimación de la eficiencia a largo plazo en los servicios públicos locales mediante fronteras robustas con datos de panel. *Hacienda Pública Española/ Review of Public Economics*. Manuscript 1820.