



Racionalidad presupuestaria en la provisión pública local desde la gestión del medio socioeconómico

Budgetary rationality in local public provision from the management of the socioeconomic environment

Racionalidade orçamentária na provisão pública local a partir da gestão do ambiente socioeconômico

Manuel Octavio del Campo Villares ¹

Antía Martínez Lourido ²

Francisco Jesús Ferreiro Seoane ³

Resumen

El trabajo analiza la estructura de la Administración Municipal en España, haciendo hincapié en su tamaño poblacional y dimensión sociopolítica. Ello permitió observar que se trata de un nivel administrativo con importantes desajustes en relación a la dinámica socioeconómica seguida a lo largo del tiempo, ya sea a nivel de asentamiento como de localización productiva, exigiendo ello un cambio en su estructura, competencias y procedimientos. Para ello se elaboró un cuadro de mando que facilitase la información necesaria para determinar la dimensión (tamaño) municipal conveniente a la hora de provisionar los servicios públicos locales (SPL) de forma accesible y eficiente. A tal fin, el empleo de los Indicadores de Gestión (IG) sirve de instrumento de partida para la construcción de dicho cuadro, lo cual exige disponer de la información técnica necesaria en cuanto al estado y capacidad de un Ayuntamiento para provisionar los SPL de la forma que se obtenga el máximo bienestar para sus ciudadanos. Dentro de ese instrumental técnico el análisis económico-financiero tiene un papel principal, siendo el Presupuesto la mayor fuente de información al respecto. Dentro del

¹Doctor en Economía. Universidade da Coruña - campus de Elviña. Coruña, Galicia, España.

Correo electrónico: moctadcv@udc.es Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0839-9154>

²Doctoranda en Análisis Económico y Estrategia Empresarial. Universidade da Coruña - campus de Elviña. Coruña, Galicia, España. Correo electrónico: a.mlourido@udc.es Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-9145-411X>

³Doctor en Economía por la Universidade da Coruña. Universidade de Santiago de Compostela - campus Vida. Santiago de Compostela, Galicia, España. Correo electrónico: franciscojesus.ferreiro@usc.es Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3984-3158>





cual, el estudio se centra en la eficiencia en la gestión, la flexibilidad recaudatoria, la estructura financiera y el compromiso con sus acreedores. Este análisis permite evaluar la capacidad presente del Ayuntamiento para ejercer sus funciones e identificar aquellas opciones financieras más adecuadas para desarrollar de forma óptima todas sus competencias.

Palabras clave: Ayuntamiento. Gestión Pública. Presupuesto. Servicios Públicos. Sostenibilidad Administrativa.

Abstract

The work analyzes the structure of the Municipal Administration in Spain, emphasizing its population size and sociopolitical dimension. This allowed us to observe that it is an administrative level with important imbalances in relation to the socioeconomic dynamics followed over time, both at the level of settlement and productive location, requiring a change in its structure, powers and procedures. To this end, a dashboard was developed to provide the necessary information to determine the appropriate municipal dimension (size) when providing local public services (SPL) in an accessible and efficient manner. To this end, the use of Management Indicators (GI) serves as a starting instrument for the construction of said table, which requires having the necessary technical information regarding the state and capacity of a City Council to provide the SPL of the so that maximum well-being is obtained for its citizens. Within this technical instrument, economic-financial analysis plays a main role, with the Budget being the largest source of information in this regard. Within which, the study focuses on management efficiency, collection flexibility, financial structure and commitment to its creditors. This analysis makes it possible to evaluate the present capacity of the City Council to carry out its functions and identify the most appropriate financial options to optimally develop all its powers.

Keywords: City Council. Public Management. Budget. Public Services. Administrative Sustainability.

Resumo

O artigo analisa a estrutura da Administração Municipal na Espanha, enfatizando seu tamanho populacional e sua dimensão sociopolítica. Isso permitiu observar que se trata de um nível administrativo com desequilíbrios significativos em relação à dinâmica socioeconômica seguida ao longo do tempo, tanto em nível de assentamento quanto de localização produtiva, exigindo uma mudança em sua estrutura, competências e procedimentos. Para isso, foi





desenvolvida uma tabela de pontuação que fornece as informações necessárias para determinar a dimensão (tamanho) municipal adequada para a prestação de serviços públicos locais (SPL) de forma acessível e eficiente. Para tal, o uso de Indicadores de Gestão (IG) serve como ferramenta inicial para a construção dessa tabela de pontuação, que requer as informações técnicas necessárias sobre a situação e a capacidade de um município de fornecer SPL de forma a maximizar o bem-estar de seus cidadãos. Dentro desse instrumento técnico, a análise econômico-financeira desempenha um papel importante, sendo o Orçamento a principal fonte de informações a esse respeito. Nesse contexto, o estudo se concentra na eficiência da gestão, na flexibilidade da receita, na estrutura financeira e no compromisso com os credores. Essa análise permite avaliar a capacidade atual da Prefeitura de desempenhar suas funções e identificar as opções financeiras mais adequadas para o desenvolvimento ideal de todas as suas competências.

Palavras-chave: Prefeitura. Gestão Pública. Orçamento. Serviços Públicos. Sustentabilidade Administrativa.

Introducción

Garantizar una óptima provisión de los SPL y su sostenibilidad financiera son dos de los grandes retos a los que se enfrenta nuestra Administración Local (AL). En atención a este doble objetivo, este trabajo forma parte de un estudio más amplio donde la caracterización del territorio de referencia es el punto de partida para evaluar el tamaño administrativo más adecuado a la hora de garantizar una eficiente provisión de los SPL. Para ello, es necesaria una información suficiente en al menos cuatro grandes áreas: sociodemográfica, estructura socioeconómica, acceso y provisión a los SPL y dimensión administrativo-presupuestaria.

Aunque la principal tarea de toda Administración Pública (AAPP) es “administrar”, ello no puede entenderse como un fin sino como un servicio en aras del interés común. Por tanto, éstas deben centrar sus esfuerzos en buscar la estructura organizativa óptima para prestar los servicios que le sean propios, con eficiencia y factibilidad a partir de unos recursos presupuestados siempre escasos. Por ello, la estructura organizativa elegida - tamaño y forma administrativa - debe ser la que mejor se adapte a las características del medio analizado.

Este interés en alcanzar una óptima provisión pública se agravó tras el prolongado estado de crisis, iniciado en el año 2008, seguido por una incertidumbre creciente debida a la





expansión de las relaciones internacionales, la globalización socioeconómica, la crisis derivada del COVID-19 y el reajuste de fuerzas económicas en el mapa mundial, acompañado de una dinámica sociodemográfica negativa y una debilitada imagen de la clase dirigente.

Un escenario como el descrito genera un interés creciente por la rentabilidad en el uso de los recursos públicos y, en especial, por mantener la financiación del Estado de Bienestar. Ello convierte en prioridad política el saneamiento de las finanzas públicas, así como la búsqueda de una gestión pública sostenible financieramente (Bel, 2011; Elizalde, 2020).

Y es dentro de este contexto donde se enmarca este trabajo, el cual busca ofrecer un marco alternativo a la hora de alcanzar el equilibrio entre la capacidad financiera y competencial de la AL, y aquellas funciones que la sociedad exige a esta Administración de proximidad ciudadana. Yendo al detalle técnico, el trabajo propuesto se centra en el estudio del módulo financiero de gestión y tamaño presupuestario como medida de evaluación de la idoneidad del territorio seleccionado para provisionar los SPL.

Este módulo, junto al resto de áreas de diagnóstico identificadas (sociodemográfica, estructura socioeconómica y dotación de SPL), servirá para que los responsables políticos asignen eficientemente las competencias en materia de provisión local, estableciendo el tamaño administrativo óptimo para cada territorio en particular, para así garantizar el máximo bienestar ciudadano en un contexto de sostenibilidad financiera. Cuestión que exige evaluar como principal fuente informativa el Presupuesto Público tanto en su aspecto de previsión como de ejecución.

Fundamentos del Estúdio

2.1 Marco Teórico y Fundamentos del Estudio

En el transcurso de nuestra democracia, las Administraciones Territoriales y en especial las entidades locales han experimentado grandes cambios en dos ámbitos: la gama de servicios prestados y el volumen de recursos gestionados (financieros, físicos y humanos).

En ambos casos, la característica común es su constante expansión. Ante ello, el Estado aparece como un ente público demasiado grande para atender los problemas cotidianos del ciudadano. Realidad evidenciada a través de su lejanía en relación a la demanda ciudadana, y también a una pérdida de capacidad respecto a ciertas instituciones sociales que vieron fortalecida su funcionalidad en la creación de valor común (Dussauge, 2009; Suárez, 2012).





En este contexto, los gobiernos locales se ven obligados a hacer frente a una serie de déficits de convivencia, que deben ser atendidos para vertebrar y facilitar la cohesión social (Ramió y Salvador, 2012; Rodríguez, 2011). Y es en esta función vertebradora (art. 137 de la Constitución) donde las AL tienen un protagonismo creciente, reflejado a través de la exigencia de nuevos equipamientos, infraestructuras y servicios (Cadaval y Casas, 2019). Escenario que aumenta su exigencia financiera y, con ello, la necesidad de nuevos recursos presupuestarios. Además, el Ayuntamiento crece en responsabilidades, sumando a la función reguladora, la provisión de servicios públicos y la contribución al desarrollo socioeconómico del entorno.

Este aumento funcional de la actividad municipal se vio alimentado por factores intrínsecos al propio proceso político (Ramió y Salvador, 2012):

- a) El desarrollo hizo que nuestras AL buscarán equipararse en competencias a las de países avanzados del entorno, actuando por encima de sus posibilidades;
- b) La Democracia fomenta el acercamiento Administración vs administrado, ello hace que los Ayuntamientos asuman por proximidad competencias no propias;
- c) El interés inicial del Ayuntamiento por satisfacer las demandas vecinales desencadenó en un aumento en el nivel de exigencia (demanda) ciudadana.

Todo ello hizo que las necesidades financieras municipales crecieran, sin verse compensadas con nuevos recursos. Al contrario, la despoblación de la mayoría de municipios junto a su dispersión orgánica y territorial aceleró el debilitamiento financiero de sus Haciendas, obligándolas a buscar alternativas para garantizar la prestación de los SPL propios.

Decir que España, como miembro de la UE, presentó diferentes medidas para converger a los valores fijados por la Unión; entre ellas los Programas Nacionales de Reforma (PNR), que incluían medidas como racionalizar el número de entes locales, sus competencias o la agregación de municipios y otorgar la condición de municipio sólo cuando se alcance un mínimo poblacional. Sin embargo, tales iniciativas carecieron de contenido, a pesar del interés teórico en buscar fórmulas para una mayor cooperación intermunicipal (Suárez, 2012); reducir el tamaño administrativo no parece conveniente (Míguez, 2014).

Por tanto, y tras lo expuesto, es necesario replantear la gestión y la política financiera de nuestra AL, dentro de un marco donde la competencia local garantice la prestación de los servicios municipales y la cohesión social, mediante una provisión pública ajustada al medio socioeconómico. Sin embargo, y pese al contexto socioeconómico y político expuesto, ello apenas afectó a los métodos y formas de gestión de nuestra AL, acrecentando la necesidad de





adoptar medidas para garantizar su sostenibilidad.

Ello lleva a replantear ciertos pilares de nuestra estructura administrativa que definen la organización colectiva que conocemos (Bosch y Solé-Ollé, 2012; Rodríguez, 2011). En este punto, y a modo de ejemplo, nos encontramos con la reestructuración griega, eliminando 2/3 de sus Ayuntamientos; Italia y Portugal cuestionando la actual planta municipal o el papel de las Diputaciones; o la búsqueda de la UE de mecanismos que conduzcan a racionalizar las estructuras territoriales en aras de un sistema que permita una gestión adecuada a los cambios espaciales y la capacidad financiera de los gobiernos locales (Moisio, 2011; Rodríguez, 2011).

La situación demográfica y socioeconómica actual pone sobre la mesa la opción de una reforma administrativa y de gestión de nuestra AL (cooperación intermunicipal o metropolitana, fusión municipal, mancomunar servicios municipales, etc). La estructura administrativa local vigente, que data del siglo XIX, prioriza como función básica del municipio la representación del poder político; por ello, incapaz de adecuarse a las nuevas exigencias ciudadanas (De Diego, 2014; Rodríguez, 2011; Slack, 2011), derivadas éstas de un nuevo diseño urbano, un cambio del entorno laboral, un continuo movimiento migratorio de personas y capitales o al desequilibrio entre la ocupación periurbana y el despoblamiento rural.

Ante estos cambios, nos encontramos con una arquitectura institucional donde aumenta el desajuste entre la estructura municipal y la evolución eco-demográfica (Rodríguez, 2011; Salazar, 2022). Lo cual impide cualquier solución al problema de falta de recursos de las haciendas locales con los instrumentos de gestión financiero-presupuestaria actuales.

Así pues, la AL en España tiene pendiente un proceso de modernización integral: organizativo, financiero y sociocultural, que debería facilitar el camino para salir del “estrés fiscal” en que se encuentra, y que se materializa en una “perpetua insuficiencia financiera frente a una desbordante atención de funciones y servicios” (Ramíó y Salvador, 2012).

2.2 Marco Legal y Competencia Municipal

¿Cuál es el diseño actual de la AL en España? Esta estructura tiene su origen en el Real Decreto del 30 de noviembre de 1833 (RD Javier de Burgos), donde se fijaban las competencias económicas y políticas de los Entes Locales y el diseño de la AL en dos niveles: provincia y municipio. Siendo desde esa fecha mínimos los cambios en el mapa municipal, especialmente si los comparamos con las variaciones en la dinámica de asentamiento, distribución y producción. ¿Cómo es posible que la división administrativa territorial





permanezca invariable ante el crecimiento exponencial de las funciones municipales desde la mitad del siglo XIX?

Argumento que se añade a la insuficiencia financiera crónica, la falta de servicios que garanticen una calidad de vida básica para muchos ciudadanos, la burocracia por duplicidades competenciales o el aumento del déficit presupuestario ante la pérdida de recaudación dependiente de la construcción (Bosch y Solé-Ollé, 2012).

El efecto inmediato de ello debería ser la busca de una gestión pública eficiente y equitativa como una urgencia política. Cuestión que se concreta en una necesidad financiera creciente y mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Para ello, tiene lugar la reforma del art. 135 de la Constitución en 2011, refrendada por la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Presupuestaria, y que acuñó la necesidad de asegurar la estabilidad presupuestaria como principio gestor de toda Administración.

Ahora bien, la aplicación de este precepto constitucional por parte de la AL requiere una considerable adaptación normativa para garantizar la aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en su gestión, dada su heterogeneidad en términos de tamaño, dispersión y dimensión sociopolítica. Por ello, se deberían adecuar al espacio y tiempo aspectos básicos de la organización y funcionamiento de esa Administración, sin lo cual sería imposible mejorar su gestión y control financiero (Vilalta, 2011).

Y como todo cambio estructural de nuestra Administración exige una sanción legal, a ello dio respuesta la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la AL, la cual corrige la Ley 7/1085 reguladora de las Bases del Régimen Local; cuyos objetivos destacados son:

- a) Fijar las competencias municipales evitando duplicidades con otras Administraciones sobre el mismo territorio;
- b) Racionalizar la organización de la AL para cumplir los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera;
- c) Garantizar un riguroso y efectivo control financiero y presupuestario;
- d) Impulsar la iniciativa económica privada reduciendo burocracia administrativa.

Siendo en un contexto general el segundo de estos objetivos, recogidos en el preámbulo de la Ley 27/2013, el marco donde se sitúa este trabajo, y de forma más específica en el tercero. La estructura y evaluación de en qué medida las AL son capaces de provisionar aquellos SPL de su competencia en términos de accesibilidad, eficiencia y eficacia, disponiendo para ello de los recursos financiero-presupuestarios suficientes.



2.3 Planteamiento, Fundamento y Objetivo de la Investigación

Este punto muestra en datos la estructura vigente de la AL en España al objeto de preguntar si ésta es quién de justificar el interés respecto a su reforma. Esta estructura, en lo que respecta al ámbito municipal, es la que figura en las tablas 1 y 2, donde se hace un análisis comparado del tamaño municipal en la última década, de 2012 a 2021.

Respecto a la distribución de la población por municipios, tabla 1, vemos como más del 60% no alcanzan los mil habitantes. El mapa administrativo municipal de España es el de un extenso territorio poblado por un gran número de pequeños núcleos de población de exigua capacidad en términos de demanda efectiva y estructura socio-productiva. Una realidad donde los municipios con más de 50.000 habitantes representan menos del 2%, y separando los municipios en más o menos de 5.000 habitantes, los primeros reducen su peso en el periodo.

Tabla 1

Distribución municipal de España por tramo de población, 2012 y 2021

Tramo-Población	2012			2021		
	Nº	%	% Acumulado	Nº	%	% Acumulado
<101	1.193	14,70	14,70	1.137	14,01	14,01
101-500	2.670	32,89	47,59	2.697	33,24	47,25
501-1.000	1.033	12,73	60,32	1.052	12,96	60,21
1.001-2.000	912	11,24	71,56	922	11,36	71,57
2.001-5.000	991	12,21	83,77	1.000	12,32	83,89
5.001-10.000	560	6,90	90,67	553	6,81	90,70
10.001-20.000	355	4,37	95,04	361	4,45	95,15
20.001-50.000	257	3,17	98,21	250	3,08	98,23
50.001-100.000	83	1,02	99,23	82	1,01	99,24
100.001-500.000	57	0,70	99,93	56	0,69	99,93
>500.000	6	0,07	100,00	6	0,07	100,00

Fuente: elaborada a partir de datos del Insituto Nacional de Estadística, INE

Además, los municipios menores de 20.000 habitantes representan más del 95%, cuando implícitamente el art. 26.2 de la LBRL, modificado por la Ley 27/2013 (LRSAL), reconoce sus dificultades para prestar de forma efectiva los servicios que le son propios.

El detalle autonómico, tabla 2, revela la diferencia entre el número de municipios con menos de 10.000 habitantes (91%) y su población (20%) en España, ejemplo de la debilidad estructural de su AL. En trece comunidades el porcentaje de municipios con menos de 10.000 habitantes supera el 75%, y en diez su población no llega al 25%.

Tabla 2

Tamaño municipal de España por Comunidades Autónomas, 2012 y 2021

CCAA	Número Mun.	Población/Nº Municipios		Densidad Población (hab/km ²)	% Pobl. en Mun. ≤ 10.000	% Municipios < 10.000	Población Municipio 10.000 / N° Municipio ≤ 10.000	
		2012	2021				2012	2021
Andalucía	785	10.960	10.793	108	19%	81%	2.738	2.592
Aragón	731	1.846	1.814	28	30%	98%	578	547
Asturias	78	13.812	12.972	105	15%	76%	2.514	2.503
Baleares	67	16.708	17.508	292	15%	64%	3.973	4.041
Canarias	88	24.072	24.693	428	10%	52%	4.805	4.747
Cantabria	102	5.822	5.730	115	35%	90%	2.171	2.255
Cast-León	2248	1.133	1.060	25	43%	99%	506	466
Cast-Man.	919	2.309	2.230	26	44%	96%	1.070	1.023
Cataluña	947	7.995	8.198	259	18%	87%	1.712	1.735
C.Valencia	542	9.464	9.332	247	17%	81%	2.027	1.986
Extremad.	388	2.878	2.731	26	50%	97%	1.521	1.418
Galicia	313	8.830	8.612	98	29%	82%	3.244	3.066
Madrid	179	36.305	37.716	1038	6%	72%	2.861	3.027
Murcia	45	32.766	33.744	216	45%	31%	4.052	4.095
Navarra	272	2.370	2.432	64	42%	96%	1.121	1.067
P. Vasco	251	8.837	8.821	330	19%	82%	2.015	2.017
La Rioja	174	1.860	1.838	64	33%	97%	700	632
Total	8.131	5.824	5.828	99	20%	91%	1.343	1.301

Fuente: elaborada a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística, INE

Si la variable de referencia elegida es la población media de los municipios con menos de 10.000 habitantes, seis comunidades no alcanzan los 1.500 hab./municipio en 2021. En la década considerada, 11 comunidades redujeron su tamaño medio poblacional. El número de CCAA que no alcanzan los 10 municipios con más de 50.000 habitantes es de 15 en 2012 y 16 en 2021. Mientras que las que no alcanzan los 25 municipios con más de 20.000 habitantes en los mismos años son 12 y 14. La dispersión del asentamiento aumentó en el periodo.

Si se considera la media poblacional absoluta, buena parte de las políticas en materia de provisión pública aplicables a Madrid o Murcia poco tienen que ver con la realidad geodemográfica de Aragón, Castilla y León o la Rioja, con una diferencia media superior a los 33.000 habitantes, o respecto a los territorios insulares con una diferencia superior a 21.000 habitantes. Esta variedad es un argumento a favor de la adecuación espacial administrativa y financiera ajustada a las características del medio socioeconómico investigado.

Sin embargo, y pese a la realidad expuesta, la superestructura social, cultural y política limitó toda iniciativa de variación de las actuales fronteras municipales, manteniendo como criterio básico la primacía del municipio clásico, con independencia de sus limitaciones.

Tras ver la estructura y evolución de nuestra administración municipal, la pregunta es:



¿los municipios en España están en condiciones de afrontar las funciones encomendadas o, por el contrario, no llegan si quiera a dar respuesta a sus principales responsabilidades? Cuestión que da paso a una segunda pregunta: ¿qué sistema municipal queremos? Un sistema organizado bajo una legal y nominal autonomía, pero incapaz de ejercerla en la práctica, o uno que se adapte a las nuevas exigencias que la evolución espacial y socioeconómica plantean y asumiendo en plenitud sus competencias en aras de una mayor calidad de vida para su ciudadanía.

Para responder a los dos interrogantes planteados es necesario disponer de la información suficiente sobre una serie de cuestiones más técnicas que políticas, siendo éstas:

- a) Estado, movimientos y previsión demográfica;
- b) Asentamiento humano, pero también y cada vez más relevante el productivo;
- c) Estructura socioeconómica: población activa, composición y evolución;
- d) Demandas básicas de la población tanto socioeconómicas como identitarias;
- e) Estado y gestión de los servicios colectivos: distribución y provisión;
- f) Coste comparado de los servicios suministrados;
- g) Situación financiera y/o presupuestaria del gobierno municipal.

Por ello, si una sociedad y su economía están inmersas en un proceso de modernización y progreso, las instituciones públicas a través de las cuales se articulan los intereses colectivos no deben permanecer inmóviles en el tiempo. Es más, procesos antagónicos como el inframunicipalismo o la cogestión urbana escapan a la concepción vigente o normativa de municipio, convirtiéndose ambos en ejemplos de inadecuación de la estructura administrativa local respecto a la dinámica socioeconómica y a los nuevos modelos de ocupación del espacio.

Siendo precisamente el objeto de este trabajo contribuir, desde un enfoque técnico y un campo de estudio tan concreto como la gestión del Presupuesto Público, a difundir y extender la idea de que es posible la adecuación del tamaño municipal al cambio en la dinámica y movimiento socio-productivo. De esta manera, las finanzas públicas facilitan la información técnica que ayuda al diseño de la estructura organizativa más conveniente en la provisión de los SPL en un contexto de sostenibilidad y suficiencia financiera.





Metodología: la Evaluación Pública Mediante Indicadores de Gestión (IG)

3.1 Evaluar la Gestión Pública

La evaluación de la gestión y los resultados de la actividad pública busca promover en las instituciones el desempeño y seguimiento en su gestión, y así conocer su evolución en términos de consecución de los resultados previstos en su planificación estratégica. Saber cómo se comportan los factores clave de la ejecución pública permitirá:

- a) Conocer en cada momento el estado de avance de su gestión;
- b) Proponer las acciones correctoras más adecuadas para reducir los riesgos que puedan desviar del cumplimiento de sus metas;
- c) Determinar si se alcanzaron los objetivos en la forma y tiempo previsto.

La evaluación de la gestión pública es parte del análisis de las “políticas públicas orientadas al resultado”, que persigue producir información relevante en la toma de decisión político-administrativa para resolver problemas reales (Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP], 2018). Así pues, la evaluación pública es una medida sistemática y continua en el tiempo de los resultados obtenidos por las instituciones públicas y la comparación con los previstos, para con ello mejorar los estándares de desempeño en la actuación pública.

La evaluación de políticas públicas busca identificar los efectos de una intervención pública a partir de la implantación de políticas o programas sobre una población objetivo, la cual debe contar con un criterio común: edad, localización, nivel de estudios, ocupación, etc. Además, cabe decir que tras delimitar el objeto y forma de la evaluación es más fácil definir con claridad los propósitos u objetivos, así como los recursos, usuarios y las metodologías necesarias para realizar la evaluación (Bonney y Armijo, 2005).

Nuestro trabajo se centra en la evaluación y medida de la gestión pública local respecto al cumplimiento de sus competencias y la adecuación de su estructura organizativa para así mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos mediante una AL sostenible. Y dentro de ese gran trabajo una pieza clave es la evaluación y medida del estado financiero de esa AL, el cual es expuesto de forma resumida en el apartado de análisis y resultados.





3.2 Los Indicadores de Gestión, un Instrumento de Planificación Institucional

El Indicador de Gestión (IG) es un instrumento básico para el control y seguimiento de la gestión pública, así como del vínculo entre ésta y la planeación estratégica o institucional. Estos permiten comparar una magnitud con un patrón preestablecido, facilitando conocer el alcance de la actividad propuesta dentro del proceso estratégico; y a partir de los resultados obtenidos, será posible mejorar la planificación estratégica y tomar decisiones con confiabilidad y seguridad. Por ello, los indicadores que engloban el desempeño general de la entidad deben ser la prioridad (González y Cañadas, 2008). Pero... ¿Qué es un IG? Existen una gran variedad de definiciones, pero a continuación, mostramos dos de las más completas:

Una representación establecida mediante relación entre dos o más variables a partir de la cual se registra, procesa y presenta información relevante con el fin de medir el avance o retroceso en el logro de un objetivo en un período de tiempo determinado (...) señalando una desviación sobre la cual se pueden implementar acciones correctivas o preventivas según el caso (DAFP, 2018, p. 18).

Un instrumento que explica una realidad, que se representa mediante una medida cuantitativa o una observación cualitativa, y se establece como relación entre dos o más variables, con un nexo lógico entre ellas. A partir del cual se registra, ordena, procesa y presenta información relevante para medir el avance o retroceso en el logro de un determinado objetivo en un periodo determinado (Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP], 2009, p. 9).

Por tanto, el IG se vincula al cumplimiento de metas y resultados por parte de la entidad, haciendo uso de éste para evaluar su desempeño o gestión (Armijo, 2011); convirtiéndolo en un instrumento básico de evaluación al facilitar la comparación dentro y fuera de la organización, permitiendo avisar de la existencia de cualquier anomalía y tomar medidas para su solución, tras conocer el origen de ésta (Bosch y Mas, 2008; DAFP, 2009).

Decir que todo IG debe orientarse a medir aquellos aspectos clave o factores críticos de la institución que sean de interés para hacer seguimiento o evaluación (Alfaro y Gómez, 2016). Ello exige fijar antes los objetivos estratégicos de la entidad, mediante la identificación de las variables relevantes que se relacionen con los productos o servicios estratégicos y los efectos esperados (Armijo, 2011). La relación entre objetivos e indicadores se evidencia en que éstos son los primeros en simbolizar lo que se espera alcanzar como desempeño, mientras que los primeros identifican lo que es medido, mas no cuánto ni en qué dirección.

Los IG están presentes a lo largo de todo el sistema de control de gestión, por lo que





contribuyen a los tres niveles de decisiones de la planificación: estratégica, control de gestión y operativa. Desde esta perspectiva, son fundamentales en la toma de decisiones directivas y analizan el comportamiento de las variables clave y estrategias de la entidad.

Análisis y Resultados: Desarrollo del Modelo

4.1 Contextualización del Modelo

La propuesta expuesta se sitúa dentro de un marco más amplio, en vistas del desarrollo de una aplicación que facilitaría la toma de decisiones por parte de las estructuras de gobierno responsables en la configuración del tamaño administrativo más conveniente en la provisión de los servicios locales (Blasco, Cuairán y Twal, 2015). Alcanzar el equilibrio eficiencia vs equidad en el acceso y prestación de los SPL y asegurar la sostenibilidad económica, humana y social de la AL es el deseo de todo gobierno local. El cual tiene su espejo en las desigualdades espaciales puestas de manifiesto entre una España urbana de asentamiento concentrado e interconectada frente a una España rural, vaciada y de asentamiento disperso.

Como cada Ayuntamiento tiene sus propias características y un patrón de actuación particular, sea por población, estructura socioeconómica o dimensión política. Ello hace que el objetivo sea ofrecer un instrumento que facilite información cualitativa y cuantitativa comprensible y relevante que reduzca las tareas previas a la toma de decisión en materia de provisión de bienes y servicios socio-colectivos locales (Blasco, Cuairán y Twal, 2015).

En este sentido, el trabajo que se presenta es parte de una herramienta automática de diagnóstico y propuesta de mejoras en la provisión de los SPL basada en la racionalidad de las competencias, estructura, finanzas, población y tamaño municipal; lo cual delimita en su más amplia acepción la gestión y conocimiento del medio (GECOME) socioeconómico investigado.

A tal efecto, el uso de los IG es el instrumento básico empleado al facilitar una información automática y sistemática con distintas medidas a implementar, alternativas en gestión, de ingreso vs gasto público o de carácter estructural. De esta forma, el output (resultado) del modelo será un informe de diagnóstico y situación, que denominaremos como “informe sistemático administrativo-financiero de la hacienda municipal”.

Este informe, obtenido a partir de un soporte informático, se configura como un modelo de reporting automático, periódico y estandarizado, sustentado en la capacidad,



potencialidad humana, socioeconómica y financiera municipal. Informe que habrá de facilitar la detección de problemas financieros, el control de los ingresos y gastos públicos, la perspectiva de sostenibilidad vital y espacial en la gestión de los servicios locales y la comparabilidad entre distintas realidades municipales (Ramírez et al, 2021; Polary-Pereira y Pereira, 2023).

La estructura del modelo es descrita esquemáticamente en la figura 1, distinguiendo tres partes: 1ª indicadores, donde a partir de los datos iniciales se construyen los IG básicos; 2ª modelo de automatización de la información GECOME, donde se analizan, comparan y combinan los IG; 3ª resultados, donde se obtienen las medidas políticas adecuadas al medio y se emite el informe de gestión administrativo-financiera.

Figura 1

Sistema de Diagnóstico y Racionalización de la Administración Local

INDICADORES		GE.CO.ME.		RESULTADOS
Evaluación Población (1): localización, estado, estructura y proyección	→	Medidas de evolución de indicadores básicos e indicadores combinados. Alertas de estado y sostenibilidad (1)		Planificación de mejora: desarrollo y planificación de las políticas públicas propuestas
Evaluación Población (2): movimientos naturales y migratorios	→	↓		↑
Actividad y Estructura sociolaboral, demanda económica y mercado interno	→	MARCO DE EVALUACION GE. CO. ME.	→	Informe Administrativo - Financiero, diagnóstico territorial, para la toma de decisión. Medidas propuestas
Estructura socioproductiva, tejido empresarial, capacitación y oferta económica	→			
Evaluación servicios (1) de equipamiento, condiciones del medio e infraestructuras	→			
Evaluación servicios (2) sociales: asistencia, cultura, educación, sanidad, ocio	→			
Evaluación del estado financiero: funcionamiento, financiación y gestión presupuestaria	→	Indicadores de coste, extensión y dimensión de los servicios municipales prestados. Sistema de alertas financieras (2)		Categorización forma administrativa inteligente. Procedimiento y temporalidad de la puesta en marcha

Así pues, la exposición que se recoge en el siguiente punto es parte de la entrada de datos al modelo de Diagnóstico y Racionalización de una AL, y enfocada únicamente al desarrollo del séptimo módulo de la columna de indicadores de la figura 1: “evaluación del estado financiero”. Respecto al informe administrativo-financiero, éste se configura como el output final de la columna de resultados de la figura 1, la cual, además, recoge la categorización de la AL tratada, las políticas recomendadas, la decisión y su aplicación.

Este informe permitirá una presentación ágil, comprensible, sistemática y transparente en su difusión, donde su revisión será inmediata, sencilla y periódica lo que contribuirá a su mejora y actualización. Además, la visión integral de la problemática local facilitará el



compromiso de todos los agentes implicados en su gestión, motivación y orientación hacia un uso eficiente de los recursos puestos a disposición de las Haciendas Locales.

4.2 Diagnóstico y Racionalización Presupuestaria. Módulo Económico-Financiero

La siguiente correlación de niveles de actuación resume la estructura interna del modelo de diagnóstico y reporting que analiza el medio territorial investigado y que culminará con la obtención y emisión del informe administrativo-financiero para alcanzar una óptima provisión de los servicios básicos y el desarrollo deseado del territorio: datos iniciales (nivel 1) → indicadores básicos (nivel 2) → evolución y análisis de variación de los indicadores básicos y su combinación (nivel 3) → identificación de alertas de detección de problemas, de estado y financieras (nivel 4) → medidas y políticas recomendadas (nivel 5).

Nivel 1 (datos iniciales). El sistema comienza con la exigencia de una serie de datos iniciales, clasificados éstos según las 4 grandes áreas de diagnóstico enunciadas: socio-demografía, estructura socioeconómica, dotación de servicios y capacidad financiero-presupuestaria; siendo la mayoría de estos datos de una inmediata obtención por parte del gestor responsable del mantenimiento del sistema. Su procedencia más común es a través de fuentes de información públicas u oficiales de carácter primario como las elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), servicios estadísticos autonómicos, Banco de España e informes de los servicios de estudio de entidades financieras: BBVA o La Caixa. La figura 2 muestra algunos datos básicos para la construcción del módulo financiero-presupuestario.

Figura 2

Extracto de datos iniciales del módulo Financiero-Presupuestario

Liquidación económica anual del presupuesto de ingresos y de gastos
Presupuesto económico aprobado de ingresos y gastos
Nº declarantes del municipio por IRPF
Nº de habitantes de hecho del municipio
Importe declarado a cuenta del IRPF por municipio
Importe y nº de declarantes con cargo al IBI urbano y al rústico
Importe de la deuda viva municipal declarada

...

El sistema se ha desarrollado bajo la propuesta de introducir los datos correspondientes a los tres últimos años disponibles (Blasco, Cuairán y Twal, 2015). De esta forma, se obtendría una actualización inmediata y sencilla dado que a partir del segundo año de utilización del





modelo se descartaría el más antiguo, que sería almacenado en una base de datos histórica.

Nivel 2 (IG básicos). En este punto, y clasificados de nuevo con arreglo a las 4 grandes áreas de estudio referidas en el apartado introductorio, se presentan los IG relevantes atendiendo a su función social esperada. Su concreción es recogida en los siete bloques que conforman la primera columna o de indicadores de la figura 1. A continuación, se presenta el panel de los indicadores correspondiente al módulo objeto de presentación, que mide la capacidad “financiera-presupuestaria”.

A tal objeto y como punto de partida, la tabla 3 muestra la plantilla de datos del Presupuesto, según la clasificación económica. El ejemplo utilizado se corresponde con el Ayuntamiento de Bergondo en la provincia de A Coruña, (población de 5.000 a 10.000 hab.).

Tabla 3

Análisis Presupuestario, plantilla de datos (municipio Bergondo en A Coruña)

	PRESUPUESTOS			LIQUIDACIONES	
	2020	2021	2022	2020	2021
I.1.Impuestos directos	2.700.175,12	2.700.175,12	2.864.425,47	2.644.896,51	3.111.577,41
I.2.Impuestos Indirectos	50.000,00	50.000,00	90.000,00	73.397,66	121.251,18
I.3.Tasas y otros ingr.	1.348.273,52	1.348.273,52	1.324.719,05	1.075.868,35	1.374.503,99
I.4.Transfer. corrientes	2.390.636,83	2.390.636,83	2.598.605,22	2.611.842,32	2.905.462,13
I.5.Ingr. patrimoniales	46.103,24	46.103,24	48.981,16	49.469,00	52.384,76
Total IC, Ingresos Corrientes	6.535.188,71	6.535.188,71	6.926.730,90	6.455.473,84	7.565.179,47
G.1.Gastos de personal	2.125.062,03	2.125.062,03	2.218.103,06	2.092.551,88	2.127.999,24
G.2.Gasto bienes ctes. y serv.	3.423.441,44	3.423.441,44	3.730.981,19	2.998.025,49	3.218.364,71
G.3.Gastos financieros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
G.4.Transfer. corrientes	275.011,99	275.011,99	303.892,14	202.880,83	371.794,17
G.5.Fondo de contingencia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total GC, Gastos Corrientes	5.823.515,46	5.823.515,46	6.252.976,39	5.293.458,20	5.718.158,12
I.6.Enajenación inversiones	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
I.7.Transferencias de Capital	111.122,09	0,00	198.029,93	335.573,82	464.018,96
Total IK, Ingresos de Capital	111.122,09	0,00	198.029,93	335.573,82	464.018,96
G.6.Inversiones reales	822.795,34	0,00	871.784,44	1.889.640,87	2.806.878,71
G.7.Transfer. de Capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total GK, Gastos de Capital	822.795,34	0,00	871.784,44	1.889.640,87	2.806.878,71
I.8.Activos financieros	22.000,00	22.000,00	22.000,00	6.508,41	4.536,51
I.9.Pasivos financieros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total IF, Ingresos Financieros	22.000,00	22.000,00	22.000,00	6.508,41	4.536,51
G.8.Activos financieros	22.000,00	22.000,00	22.000,00	2.644,16	5.702,66
G.9.Pasivos financieros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total GF, Gastos Financieros	22.000,00	22.000,00	22.000,00	2.644,16	5.702,66
Prto/Liquidación Ingresos	6.668.310,80	6.557.188,71	7.146.760,83	6.797.556,07	8.033.734,94





Prto/Liquidación Gastos	6.668.310,80	5.845.515,46	7.146.760,83	7.185.743,23	8.530.739,49
Población	6.661,00	6.817,00	6.892,00	6.661,00	6.817,00

Fuente: elaborada a partir de datos de la oficina virtual de Entidades Locales, Ministerio de Hacienda (2024)

Análisis de Funcionamiento. Examina el saldo de la estructura presupuestaria en su quehacer diario, es decir, la eficiencia alcanzada en su gestión ordinaria, su capacidad de ahorro y el equilibrio patrimonial necesario; distinguiendo para ello el estudio de tres cuentas diferenciadas: explotación, corriente y de capital, así como la presencia de remanente afectos en cada caso. El caso (Ayuntamiento) elegido refleja una gran dependencia de las transferencias corrientes (tabla 4), tal es así que éstas no solo eliminan el déficit de explotación observado (media del trienio -22,41%), sino que además facilitan una alta tasa de ahorro (media del trienio +10,32%), financiando con éstas $\frac{3}{4}$ partes del gasto de capital. El análisis se completa con la evolución de los índices de capacidad financiera derivados de la gestión llevada a cabo.

Informe de Corresponsabilidad Financiera con el Ciudadano. Mide la responsabilidad económica alcanzada por la AL estudiada ante sus ciudadanos mediante el cálculo del balance financiero entre la Administración y sus ciudadanos, la diferencia entre lo que estos contribuyen a las arcas públicas y lo que reciben a cambio en términos per-cápita.

Tabla 4

Análisis de Funcionamiento y Corresponsabilidad Fiscal

		PRESUPUESTOS			LIQUIDACIONES	
		2020	2021	2022	2020	2021
Ingr. Explotación	I.1+I.2+I.3	4.098.448,64	4.098.448,64	4.279.144,52	3.794.162,52	4.607.332,58
Gasto Explot.	G.1+G.2	5.548.503,47	5.548.503,47	5.949.084,25	5.090.577,37	5.346.363,95
Saldo Explot.	(I.1+I.2+I.3)-(G.1+G.2)	1.450.054,83	1.450.054,83	1.669.939,73	1.296.414,85	739.031,37
Tasa_Aho_Ex pl.	((I.1+I.2+I.3)-(G.1+G.2))/IT	-21,75	-22,11	-23,37	-19,07	-9,20
Ingr. Corrientes	IC = I.1+I.2+I.3+I.4+I.5	6.535.188,71	6.535.188,71	6.926.730,90	6.455.473,84	7.565.179,47
Gast. Corrientes	GC = G.1+G.2+G.3+G.4+G.5	5.823.515,46	5.823.515,46	6.252.976,39	5.293.458,20	5.718.158,12
Ahorro Bruto	IC - GC = AB	711.673,25	711.673,25	673.754,51	1.162.015,64	1.847.021,35
Tasa de Ahorro	(IC-GC)/IT%	10,67	10,85	9,43	17,09	22,99
Ahorro Neto	(IC- GC)-G.9	711.673,25	711.673,25	673.754,51	1.162.015,64	1.847.021,35
Ingr. Capital	IK = I.6+I.7	111.122,09	0,00	198.029,93	335.573,82	464.018,96





Gasto Capital	GK = G.6+G.7	822.795,34	0,00	871.784,44	1.889.640,87	2.806.878,71
Saldo_Neto_Cap.	Ik - Gk = SNK	-711.673,25	0,00	-673.754,51	1.554.067,05	2.342.859,75
Déficit Público	(IC - GC) ± (Ik - Gk) = DP	0,00	711.673,25	0,00	392.051,41	495.838,40
% s/INF	%(DP / INF)	1,401E-14	10,889	0	-5,773	-6,175
Déficit Primario	((IC - GC) ± (Ik - Gk)) - G.3	0,00	711.673,25	0,00	392.051,41	495.838,40
% s/INF	%(DPrim / INF)	1,401E-14	10,889	0	-5,77306	-6,175
Pres_Fiscal_p c	(I.1+I.2+I.3) / n° hab.	615,290	601,210	620,88574	569,608	675,859
Gasto_Funcio _pc	(G.1+G.2) / n° hab.	832,983	813,921	863,1869196	764,236	784,269
Saldo Eficienc_pc	PFpc - Gfunpc	-217,693	-212,711	242,3011796	-194,627	-108,410

Fuente: elaborada a partir de datos de la oficina virtual de Entidades Locales, Ministerio de Hacienda (2024)

Análisis de Financiación. Aborda la composición y evolución de las fuentes de ingresos (origen de fondos) de esa AL, revelando con ello las fortalezas y debilidades que de éstas se desprenden y que, por lo tanto, permitirán identificar su capacidad de decisión - autonomía política en la aplicación de fondos - según el origen de tales fondos. El caso analizado muestra una optimización en los ingresos propios dada su buena capacidad fiscal, 59,9% (tabla 5), es necesario controlar la dependencia a corto plazo de las transferencias.

Informe de Capacidad Recaudatoria por Renta y Gestión Patrimonial. Identifica la capacidad económica proveniente de sus ingresos propios (Vilalta, 2011). A tal efecto, hay que distinguir entre la capacidad de ingresar a partir de su estructura socioeconómica (impuestos y tasas), así como la eficiencia y equitativa transformación de éstos en ingresos públicos. Y, por otra parte, evaluar la capacidad económica que reside en su patrimonio físico (gestión y uso del mismo) y su medida a efectos de rendimiento público, rentabilidad de los recursos patrimoniales: culturales, naturales, paisajísticos, etc. El Ayuntamiento elegido tiene una necesidad de mejorar su capacidad recaudatoria patrimonial, no llega al 1% (tabla 5).

Tabla 5

Análisis de Financiación y Capacidad Recaudatoria

		Val.Abs. Prto2022	% s/IT Prto.2022	Resultados según tramos		
Ingr. Propios	I.1+I.2+I.3+I.5+I.6	4.328.125,68	60,56	<40%	≥40%<60%	≥60%
Ingr. Fiscales	I.1+I.2+I.3	4.279.144,52	59,88	<35%	≥35%<55%	≥55%
Otros ingresos	I.5+I.6	48.981,16	0,69	<5%	≥5%<10%	≥10%
Ingr. Externos	I.4+I.7	2.796.635,15	39,13	<35%	≥35%<60%	≥60%
Ingr. Futuros	I.8+I.9	22000	0,31	<5%	≥5%<20%	≥20%





% Renta Física	% I.1 / IT	2.864.425,47	40,08	<15%	≥15%<30%	≥30%	
Ingr. Ext. / INF	% (I.4+I.7) / (IC+IK)	/	39,25	<30%	≥30%<55%	≥55%	
Ingr. Fut. / INF	% (I.8+I.9) / (IC+IK)	/	0,31	<5%	≥5%<20%	≥20%	
Cap. Rec. Renta	% (I.1+I.2) / (IC+IK)	/	41,47	41,34	<25%	≥25%<45%	≥45%
Cap. Rec. Serv.	% (I.3) / (IC+IK)	18,59	18,54	<15%	≥15%<35%	≥35%	
Cap. Patrim. Rec.	% (I.5+I.6) / (IC+IK)	/	0,69	0,69	<5%	≥5%<15%	≥15%

Fuente: elaborada a partir de datos de la oficina virtual de Entidades Locales, Ministerio de Hacienda (2024)

Análisis de Endeudamiento. Estudia el nivel de endeudamiento asumido, así como su composición, lo que nos permitirá identificar el grado en que se encuentran comprometidos los ingresos públicos tanto presentes como futuros, dándonos ello una visión acerca de la dirección de la política económica futura de esa Administración. El Ayuntamiento elegido no muestra riesgo financiero alguno (tabla 6), con una deuda bruta no significativa.

Análisis de la Deuda. Considera el total de las obligaciones de pago contraídas de una manera estable o recurrente en el tiempo, por lo que si a éstas le sumamos el endeudamiento contraído en el último ejercicio tendríamos el total de deuda futura.

Tabla 6

Análisis de Deuda y Endeudamiento

		Val. Abs.	% s/IT Prto. 2022	Resultados según tramos		
Carga Financiera	CF = G.3+G.9	0,00				
Coef. Endeudam.	(CF / (IT-CF)) * 100	0,00		<3%	≥3%<10%	≥10%
Índice Endeudam.	(CF / IT) * 100	0,00		<5%	≥5%<12%	≥12%
Ratio Nueva Deuda	% (I.8+I.9) / (G.8+G.9)	1,00	100,00	≤100%	>100%≤150%	>150%
Suspensión Pagos	% (G.3+G.9) / Ingr. Propios	0,00		<8%	≥8%<15%	≥15%
Quiebra	% (G.3+G.9) / INF	0,00		<5%	≥5%<10%	≥10%
Saldo Primario	(IC-GC) ± (IK-GK) + G.3	0,00		<8%	≥8%<15%	≥15%
Saldo Neto a Financiar	(IC-GC) ± (IK-GK) + ΔAF	0,00		<10%	≥10%<20%	≥20%
Deuda Bruta	(I.8+I.9) / PIB Municipal	6,50		<15%	≥15%<30%	≥30%
Deuda Neta	ΔPF - ΔAF / PIB Municipal	0,00		<20%	≥20%<35%	≥35%
Deuda Programas	% Deuda Program. / GT	0,00		<5%	≥5%<15%	≥15%
Deuda Bruta pc	Deuda Bruta / Población	3,19		<10	≥10<50	≥50

Fuente: elaborada a partir de datos de la oficina virtual de Entidades Locales, Ministerio de Hacienda (2024)

Análisis de Proyección en la Gestión. Se proyecta la estructura de la cuenta de renta o



corriente respecto a cada nivel de referencia de esa AL: provincia, CCAA y Estado. A través de este simulador se pretende evaluar la mejora en eficiencia y autonomía financiera derivada de la traslación de la estructura (porcentual) de la cuenta corriente (ingresos y gastos) de los niveles de la Administración superiores a nuestro marco territorial de estudio. Es decir, ver si un mayor tamaño poblacional es sinónimo de un refuerzo financiero.

El análisis comparado muestra como la estructura presupuestaria más próxima al Ayuntamiento objeto de estudio es la autonómica (tabla 7). Ello es reflejo de que se trata de una planta municipal en términos de población común al conjunto de Galicia.

Tabla 7

Análisis de Proyección Cuenta Corrientes por niveles de la Administración

	Val. Abs. Real	% s/IT Real	Resultados			
			Dif. Modelo I (Proy-Real)	Dif. Modelo II (Proy-Real)	Dif. Modelo III (Proy-Real)	Dif. Modelo III (Proy-Real)
Saldo de Explotación	-1.669.939,73	23,79	-3,20	-0,48	-25,52	
Ahorro Bruto	673.754,51	9,43	2,07	2,54	0,78	
Ingr. Fiscales / IT	4.328.125,68	60,56	7,78	7,33	-0,16	
Otros Ingr. Corrientes / IT	2.647.586,38	37,05	1,75	0,23	5,88	
Transfer. Corrientes / IT	2.598.605,22	36,36	-1,21	-0,40	-6,59	
Gastos Funcionamiento/ IT	5.949.084,25	83,24	-8,61	-5,51	-23,51	
Intereses Efectivos / IT	0	0,00	0,17	0,17	0,60	

Nota: Modelo I = Provincia; Modelo II = Com. Autónoma; Modelo III = Estado

Fuente: elaborada a partir de datos de la oficina virtual de Entidades Locales, Ministerio de Hacienda (2024)

La interpretación de los datos se lleva a cabo a través de indicadores semafóricos, mediante los cuales es evaluado cada IG en comparación a valores de referencia aceptables o aconsejables (según dictámenes e informes de gestión técnica o recomendaciones de cuentas auditadas) para entornos semejantes tales como: municipios de similar tamaño poblacional o estructura socioeconómica correspondientes a la comarca, provincia, autonomía o del propio Estado, o bien a partir de informes específicos respecto al indicador o medida empleada.

Nivel 3 (IG, evolución y combinación). Como se expuso, y para dotar de la necesaria perspectiva temporal, se emplea la evolución de los indicadores anteriores en los tres últimos años disponibles, a excepción de aquellos casos donde la experiencia y las características de los datos obliguen a acudir a una serie histórica mayor (Machín, Sánchez y López, 2020). En cuanto a la adscripción semafórica, ésta responde a la lógica viaria: el verde corresponde a aquellos indicadores donde su valor y evolución se considera óptimo o sostenible, mientras que el rojo atenderá una necesidad urgente de modificar una determinada política económica.



Nivel 4 (sistema de correlación de alertas). En este apartado se definen las series y combinaciones de IG que actuarán como medidas de alerta, y que servirán para identificar y valorar cuáles son los problemas más graves que atañen a la sostenibilidad y supervivencia de la AL analizada, sugiriendo además las medidas más apropiadas para ésta (Oses y Barrón, 2021). En consecuencia, el algoritmo que conforma el sistema de alertas contiene información con un detalle de concreción y complejidad superior al de los IG. Se trata de una información de nivel superior, que complementa y amplía la información que tanto los indicadores básicos como su evolución nos proporcionan (Terravanza, 2016).

El sistema de alertas se configura a través de módulos combinados de IG, complementarios entre sí, para informar sobre un aspecto general del espacio económico objeto de investigación (Oses y Barrón, 2021).

Nivel 5 (Diagnóstico, racionalidad administrativa - propuestas de mejora). La propuesta metodológica de actuación pública parte del sistema de relaciones de alerta descrito en los párrafos anteriores; y que, además, se convierte en el elemento que da continuidad al informe sistemático integrado por: a) los datos iniciales, b) los indicadores construidos, c) su evolución y el informe de referencia relativo a su contenido y uso. Cada propuesta de actuación (medida política sugerida) aparecería recogida en un documento independiente denominado “Link de actuación”: tipo de variable, resultado, propuesta de actividad (Ramírez, 2021). La fusión de estas medidas de actuación dan lugar a un informe específico, separado del resto del modelo, en formato de documento de trabajo: el “Informe Técnico Administrativo-Financiero”.

En cuanto al funcionamiento, éste se basa en una combinación de señales semafóricas, donde si la suma de las relaciones entre los distintos IG que configuran cada módulo de combinaciones de alerta ve teñir su semáforo de rojo, ofrecerán un link de propuesta de actuación urgente para mejorar los efectos que se derivan de esa precaria situación con detalle de la variable a modificar y de la política a desarrollar. Mientras que, si el semáforo queda en ámbar, otro link emitirá información sobre las medidas adecuadas para el riesgo identificado.

Respecto a la naturaleza de las políticas recomendadas, está no tiene por qué ser unidireccional, sino que existen múltiples alternativas, por lo que habrá ocasiones donde su aplicación exigirá ejecutar simultáneamente políticas aparentemente contradictorias. Medidas donde la capacidad de actuación e influencia por parte de los gobiernos locales en cuanto a su ejecución en tiempo y forma es variable. A tal respecto, el modelo distingue tres tipos de medidas, en base a la capacidad que tiene esa AL de ponerlas en marcha: competencia directa,





indirecta o cuando carece de cualquier influencia.

Llegados aquí, decir que la herramienta presentada no pretende la exhaustividad o exclusividad respecto a la gestión de los SPL, y ello no solo por la diversidad de situaciones socioeconómicas o la rapidez con que los cambios se producen sobre el territorio estudiado, sino también por las connotaciones sociopolíticas que la aplicación de cualquier instrumento de este tipo conlleva, sin olvidar que toda aplicación desarrollada para actuar en el marco social exige la contextualización del entorno en todos sus aspectos (Terravanza, 2016).

Conclusiones, Resultados y Justificación Social

El módulo expuesto es parte del diseño de un aplicativo integral de diagnóstico, información y mejora que deberá facilitar la toma de decisión de los órganos de gobierno de las AAPP respecto a la idoneidad y viabilidad de su estructura y sostenibilidad en el tiempo y, a su vez, identificar y evaluar la trascendencia de los posibles problemas socioeconómicos y financieros que se esconden tras esa estructura administrativo-territorial, así como justificar ciertas decisiones de índole tanto económica como sociopolítica. Y, todo ello, tomando como punto de partida la caracterización del medio socioeconómico investigado (GECOME).

Así pues, mediante ese elevado número de IG con información relevante sobre la AL, el sistema ofrece una evidencia inmediata para reducir y/o solucionar las debilidades y deficiencias reveladas en la provisión de aquellos bienes de interés o necesidad común.

Respecto al módulo financiero-presupuestario, centro de este trabajo, éste aporta como valor añadido su sencilla aplicación y la posibilidad de hacer análisis comparados en tiempo (evolución financiera) y en espacio (otros territorios de similares características). Además, un cambio regulatorio no modifica los resultados del estudio, y la interpretación contable de los resultados no es muy diferente de la que tendría una entidad privada.

De hecho, el estado de origen y aplicación de fondos centra el estudio financiero-presupuestario descrito, junto a la eficiencia en la gestión y el endeudamiento. La corresponsabilidad fiscal Administración vs Ciudadano y el análisis de los límites recaudatorios son los dos elementos diferenciales en clave de contabilidad respecto al sector privado. Por otra parte, se trata de un modelo que mide en términos microeconómicos las consecuencias de una política pública concreta y sus efectos inmediatos, caso de una exención impositiva, de una modificación de un precio público o del alquiler del patrimonio municipal.

Los resultados obtenidos a partir del módulo descrito inciden en tres aspectos, cuya





confluencia es clave en la toma de decisión pública:

- a) Viabilidad: optimización administrativa en base a la situación de cada municipio;
- b) Necesidad: asociación, complementariedad o fusión como alternativa para garantizar la sostenibilidad y suficiencia financiera en la prestación de los SPL;
- c) Efecto esperado: capacidad de la fusión o gestión compartida de SPL para asegurar en el tiempo el desarrollo de las funciones atribuidas a la Hacienda municipal analizada.

En cuanto a las limitaciones observadas, éstas derivan principalmente de la heterogeneidad de nuestra AL, donde el tamaño, alcance y la estructura organizativa de cada Ayuntamiento es diferente e incluso altamente variables en términos financieros, en función de la dependencia política respecto a otras administraciones o la estructura tanto de su población como del tejido socio-productivo de referencia.

Referencias

- Alfaro, C., y Gómez, J. (2016). Un sistema de indicadores para la medición, evaluación, innovación y participación orientado a la Administración Pública. *Methados, Revista de Ciencias Sociales*, 4(2), 274-290. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=441548188006>
- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y social, ILPES. Serie Manuales 69. <https://hdl.handle.net/11362/5509>
- Bel, G. (2011). *Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza*. Institut d'Economía de Barcelona, Informe IEB sobre Federalismo Fiscal, ed. IEB, 12-20. https://ieb.ub.edu/wp-content/uploads/2012/02/InformeFF2011_esp.pdf
- Blasco, N., Cuairán, R., y Twal, D. (2015). Sistema automático de diagnóstico y propuesta de mejora económico-financiera para universidades públicas. *Colección de Estudios e Informes de los Consejos Sociales de las Universidades Españolas*, (6). Conferencia de Consejos Sociales. <https://2013.economicsofeducation.com/user/pdfs sesiones/055.pdf>
- Bonnefoy, J. C., y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el Sector Público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y social, ILPES. Serie Manuales 45. <https://hdl.handle.net/11362/5611>
- Bosch, N., y Mas, D. (2008). Indicadores de gestión: aplicación a los servicios públicos municipales. *Papeles de Economía Española*, (115), 244-258. <https://www.funcas.es/articulos/indicadores-de-gestion-aplicacion-a-los-servicios-publicos-municipales/>
- Bosch, N., y Solé-Ollé, A. (2012), *Una valoración preliminar de la reforma de la Administración Local en España*. Institut d'Economía de Barcelona, Informe IEB sobre Federalismo Fiscal, ed. IEB, 80-87. https://ieb.ub.edu/wp-content/uploads/2013/04/IFF-12_ACTUALIDAD_BOSCH_v5.pdf





- Cadaval, M., y Casas, A. (2019). La remunicipalización de los servicios públicos locales ¿prestaciones públicas o privadas? *Red Localis*, documento 13/2019. Recuperado de: <https://api.infogen.uvigo.es/uploads/REDLOCALIS/originals/dd2df24f-b3c9-411b-b253-00446298387a.pdf>
- De Diego, A. (2014). A fusión de Concellos, con especial referencia a Galicia. *Revista Galega de la Administración Pública (REGAP)*, 47, 121-152. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4957539>
- Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP] (2009). *Cartillas de Administración Pública (8): Guía, diseño, manejo, interpretación y seguimiento de indicadores de gestión*. Bogotá.
- Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP] (2018). *Guía para la construcción y análisis de indicadores de gestión* (versión 4ª). Bogotá.
- Dussauge, M. (2009). La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades. *Gestión y Política Pública*, 23(2), 439-474. https://www.researchgate.net/publication/41805681_La_literatura_comparada_sobre_reformas_administrativas_Desarrollos_limitaciones_y_posibilidades
- Elizalde, B. (2020). La diversidad familiar ante el reto de los cuidados. *Economistas sin Fronteras, Dossieres EsF*, (36), 4-7. <https://hdl.handle.net/2454/42284>
- González, M. J., y Cañadas, E. (2008). Los indicadores de gestión y el cuadro de mando en las entidades no lucrativas. *Ciriec España: Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (63), 227-252. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17412307009>
- Machín, M. M., Sánchez, B. S., y López, M. (2020). Análisis y proyecciones de la gestión de los servicios públicos en el entorno local. *Economía y Desarrollo*, 163(1), 1-20. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=425565062002>
- Miguez, L. (2014). Las competencias Locales tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Revista Galega de Administración Pública*, (47), 185-220. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4957549>
- Ministerio de Hacienda (2024). Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales. Oficina Virtual de Entidades Locales. Recuperado de: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/ConsultaPresupuestosYLiquidaciones.aspx>
- Moisio, A. (2011). *Asociaciones municipales: la experiencia de los países nórdicos*. Institut d'Economía de Barcelona, Informe IEB sobre Federalismo Fiscal, ed. IEB, 22-30. https://ieb.ub.edu/wp-content/uploads/2012/02/InformeFF2011_esp.pdf
- Oses, O. A., y Barrón, D. (2021). Adopción del Cuadro de Mando integral en el Sector Público para incrementar procesos ágiles de MIPYME. *Analéctica*, 8(49). <https://doi.org/105281/zenodo.5835180>





- Polary-Pereira, I., y Pereira, G. (2023). Gestão pública integrada e sustentabilidade organizacional. *Revista de Gestão e Secretariado (GeSec)*, 14(6), 9297-9317. <http://doi.org/10.7769/gesec.v14i6.2302>
- Ramió, C., y Salvador, M. (2012). Provisión de servicios públicos en el contexto de la Administración Local de España: el papel de los factores políticos institucionales y la externalización de los gobiernos locales. *Gestión y Política Pública*, 21(2), 439-474. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5345016>
- Ramírez, J. F., Morejón M., Vargas, E., y Henriquez, P. (2021). Impacto de los cuadros de mando integral en el control de indicadores de gestión. *Serie Científica de la Universidad de las Ciencias Informáticas*, 14(6), 72-81. https://www.researchgate.net/publication/352559461_Impacto_de_los_Cuadros_de_Mando_Integral_en_el_control_de_indicadores_de_gestion
- Rodríguez, R. (2011). Oportunidades de la crisis. Debate sobre reestructuración de la Administración Territorial. *Administración & Ciudadanía, EGAP*, 6(2), 21-34. Recuperado de: <https://egap.xunta.gal/revistas/AC/article/view/3674>
- Salazar, Y. (2022). Alternativas a la externalización de servicios públicos locales: remunicipalización, gestión público-comunitaria y contratación pública responsable. XVI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. Recuperado de: <https://aecpa.es/es-es/alternativas-a-la-externalizacion-de-servicios-publicos-locales-remun/congress-workgroups/570/>
- Slack, E. (2011). *La financiación de las grandes ciudades y áreas metropolitanas*. Institut d'Economía de Barcelona, Informe IEB sobre Federalismo Fiscal, ed. IEB, Barcelona, p. 44-55. https://ieb.ub.edu/wp-content/uploads/2012/02/InformeFF2011_esp.pdf
- Suárez, M. J. (2012). La ineficiencia de la Ley de Haciendas Locales: hacia un nuevo modelo de financiación. *Auditoría Pública, Revista de los órganos autonómicos de control externo*, (ASOCEX), (57), 111-118. <https://asocex.es/wp-content/uploads/PDF/Pag%20111-118%20n%C2%BA%2057.pdf>
- Terravanza. (2016). *Bases para la gestión conjunta de servicios en el Consorcio As Mariñas: definición de un catálogo de servicios a mancomunar*. Consorcio As Mariñas.
- Vilalta, M. (2011). *La Hacienda municipal española: una reforma necesaria*. Institut d'Economía de Barcelona, Informe IEB sobre Federalismo Fiscal, ed. IEB, 72-77. https://ieb.ub.edu/wp-content/uploads/2012/02/InformeFF2011_esp.pdf

Received: 06.14.2024

Accepted: 07.05.2024

