

POLÍTICA Y FINANZAS EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

Núria Bosch
(Universitat de Barcelona)
Pilar Sorribas
(Universitat de Barcelona)
Javier Suárez Pandiello
(Universidad de Oviedo)

[2013]

1. Introducción

La interrelación entre la economía y la política ha dado lugar a un fructífero campo de análisis, que se ha venido a denominar *Economía Política*. Uno de sus objetivos es explorar los factores económicos que influyen en el voto de los ciudadanos, así como conocer también qué factores políticos y agentes sociales influyen en las decisiones económicas que toma el sector público. La preocupación de la opinión pública por estos asuntos se pone de manifiesto cada vez que se elabora un sondeo por algún organismo especializado. Entonces, se observa cómo los ciudadanos, sin despreocuparse de otros asuntos públicos, piensan fundamentalmente en la economía a la hora de declarar su intención de voto. Así, se muestran más o menos disconformes con el nivel y la estructura de la presión fiscal, con las actitudes adoptadas por el gobierno para solucionar el problema del paro o la crisis financiera o con las directrices en materia de revisión salarial.

La economía política sugiere que los resultados esperados en el terreno económico de la actuación de los agentes públicos (políticos y burócratas) distan mucho de ser exógenos y depender exclusivamente de la voluntad de los contribuyentes-votantes. Más bien cabría esperar que éstos vinieran en buena medida determinados por la conducta maximizadora de dichos agentes y por el juego de equilibrios que supone su presencia en el "mercado político" con objetivos particulares no siempre compatibles. Por ejemplo, se dice que los políticos desean alcanzar el poder, y una vez instalados, mantenerse en él, mientras que los burócratas o funcionarios públicos desean obtener las mejores condiciones laborales, prestigio, salarios elevados, influencia, etc., y los votantes elegir la combinación de servicios públicos y privados que maximice su nivel de utilidad, objetivos que no tienen por qué alcanzarse con las mismas medidas.

Por otra parte, las asimetrías en la distribución de la información entre los distintos agentes tienden a provocar imperfecciones en el "mercado político", cuya consecuencia principal puede ser la explotación de ciertos poderes de monopolio por parte de aquellos que se encuentren en situación de ventaja comparativa en este terreno.

Este trabajo se enmarca dentro de un estudio más amplio que tiene como objetivo el análisis del comportamiento de la hacienda municipal en España bajo el enfoque de la economía política. Se analiza la influencia de factores económicos, político-ideológicos e institucionales. El trabajo pretende ser una puesta al día de un estudio realizado hace ya varios años por sus autores (Bosch y Suárez-Pandiello, 1994).

El hecho de llevar a cabo el trabajo en el ámbito local es particularmente atractivo por tres razones básicas. En primer lugar, porque es el nivel de gobierno más próximo al ciudadano, y en consecuencia éste puede controlar mucho mejor al político y tener una información sobre sus actuaciones más verosímil. Se fomenta la responsabilidad política o la “accountability”, en terminología inglesa. Precisamente, uno de los argumentos que la economía política utiliza para apoyar la descentralización del gobierno o del poder político (Lockwood, 2006) es el aumento de la responsabilidad política: las actividades de búsqueda de rentas de los políticos se encuentran bajo un control más estricto en un contexto descentralizado, porque los ciudadanos-votantes están más involucrados y mejor informados. Este aumento de la participación ciudadana fomenta la rendición de cuentas del gobierno (“accountability”) y aumenta la eficiencia. Así por ejemplo, Persson y Tabellini (2000) y Hindriks y Lockwood (2005) demuestran como el grado de control electoral de los votantes difiere entre la centralización y la descentralización, y Fisman y Gatti (2002) demuestran que la descentralización fiscal lleva a menos corrupción.

En segundo lugar, el enfoque de la economía política en el ámbito local permite estudiar cómo influyen las relaciones con los niveles de gobierno de ámbito superior en la toma de decisiones de dichos gobiernos locales. En tercer lugar, el estudio de los gobiernos locales es interesante por su número, que es muy superior a las unidades de gobierno existentes en otros niveles de la administración pública, lo que da muchas ventajas al análisis empírico.

Pues bien, este trabajo aborda, como decíamos, la tarea de analizar el sector público local español desde una perspectiva de elección pública y constituye un avance de un proyecto de investigación más amplio en el que se abordará una aproximación empírica a la realidad institucional española, para lo cual trataremos

de contrastar una serie de hipótesis emanadas del análisis teórico sobre la base de una muestra suficientemente amplia de municipios españoles de dimensión media y alta.

Concretamente, en este avance las hipótesis a contrastar toman como centros de referencia los modos de gestión pública, el eventual uso de instrumentos de financiación generadores de ilusión fiscal y la incidencia de determinados grupos de presión sobre el tamaño de los presupuestos municipales, trabajando sobre una muestra compuesta por 140 municipios españoles de más de 50.000 habitantes en el período 2003-2008.

A efectos organizativos, la sección siguiente enmarca en la literatura los factores explicativos del gasto que se analizan: comportamiento burocrático, formas institucionales de gestión, grupos de interés e ilusión fiscal. La tercera sección presenta el modelo empírico y describe la muestra y las variables utilizadas. En la cuarta se exponen los resultados y un apartado de conclusiones cierra el artículo.

2. Enmarque del trabajo en la literatura

2.1. Burocracia y formas institucionales de gestión

Desde Niskanen (1971) se desarrolla una corriente de pensamiento que supone que los funcionarios o burócratas no son personas neutrales en la actuación del sector público, sino que actúan por intereses propios e intentan maximizar una serie de factores (salario, prestigio, poder), que están relacionados positivamente con el tamaño del presupuesto. Sobre el comportamiento de los burócratas hay numerosas aportaciones posteriores. Cabe destacar la aportación de Migué y Bélanger (1974) que señalan que el comportamiento burocrático supone no sólo una ineficiencia asignativa, se produce más de lo óptimo, sino también se da lugar a una inflación de costes. Otra aportación más reciente es la de Bendor y Moe (1985) que muestra una nueva perspectiva del poder burocrático. En Rodríguez y Suárez Pandiello (2003) puede encontrarse una revisión más amplia de la literatura teórica.

Por lo que se refiere al comportamiento burocrático a nivel local, algunos autores han encontrado cierta evidencia empírica que respalda la hipótesis burocrática. Así, por ejemplo, Spann (1977) atribuye a las conductas burocráticas buena parte de las pérdidas relativas de productividad sufridas por las entidades subcentrales americanas, Romer y Rosenthal (1982) encuentran una explicación burocrática para los incrementos de los presupuestos en materia educativa en los distritos escolares de Oregón, y Chang y Turnbull (2005) demuestran como la utilidad de la burocracia se comporta como una función creciente del empleo en todas las funciones de gobierno y el gasto público local.

En España, dos aproximaciones empíricas a las hipótesis burocráticas han sido realizadas por Monasterio y Suárez (1989) y Bosch y Suárez-Pandiello (1993). En el primer estudio, aunque la variable representativa de la burocracia no es muy perfeccionada¹, resulta significativa y es un apoyo explícito a la hipótesis burocrática. Bosch y Suárez-Pandiello (1993b) contrastan la hipótesis de la descentralización de Brennan y Buchanan (1980), según la cual la descentralización incentiva la competencia y lleva a limitar la expansión del sector público, planteando como hipótesis a “sensu contrario” que la multiplicación de estructuras burocráticas anexas al proceso de descentralización puede llevar a incrementar el tamaño del sector público en lugar de reducirlo. Los resultados del trabajo de Bosch y Suárez-Pandiello (1993) son favorables a la hipótesis burocrática y contradicen la hipótesis de la descentralización de Brennan y Buchanan.

Por otra parte, un campo de análisis que también ha merecido y merece atención es el que se refiere a las formas de gestión de los servicios públicos. Podemos clasificarlas en formas de gestión directa y formas de gestión indirecta. La gestión directa puede hacerse a través de la propia entidad municipal o a través de organismos autónomos y empresas públicas locales dependientes de la misma. Por su parte, la gestión indirecta implica el establecimiento de un contrato de gestión, cuya modalidad más conocida es la concesión. Ésta implica que el municipio encomienda a un particular o concesionario la prestación de un servicio público por

¹ Se utiliza: (gastos de personal/gastos totales) · (Nº de concejales)

un período determinado de tiempo, percibiendo como contraprestación el pago, por los usuarios del servicio, de una tarifa. En el primer caso, cabría esperar que el papel de las conductas burocráticas tuvieran una incidencia mayor en los resultados. En García Valiñas y Suárez Pandiello (2006) puede encontrarse una exposición más amplia de las diferentes opciones.

Son abundantes los estudios sobre si la externalización de la gestión de los servicios públicos resulta eficiente. Así, por ejemplo, Domberger y Jensen (1997) encuentran evidencia que con la externalización se introduce competencia en el sector público y se ahorran costes en la provisión de servicios públicos. Asimismo, cabe mencionar otros estudios relativamente más recientes, como Ohlsson, H. (2003), que para una muestra de municipios suecos demuestra como el coste de la producción pública del servicio de recogida de basuras resulta un 6% más bajo que el de la producción privada, y Brudney et al. (2005), que analizan la externalización de servicios públicos de los estados americanos mediante agencias estatales. Los resultados evidencian que en el 50% de los casos la externalización mejora la calidad del servicio, pero apenas una tercera parte de los casos logran rebajar costes.

En el caso español, Bosch et al (2000) no encuentran evidencia sobre si la producción privada del servicio local de recogida de basuras, a través de su externalización mediante concesión, es más eficiente que la producción pública. No obstante, los datos utilizados tienen bastantes limitaciones, dado que no suministran información sobre la forma de la gestión pública (a través de la propia entidad u organismos autónomos o empresas públicas) ni tampoco sobre las condiciones administrativas de la concesión en el caso de la producción privada. Otro trabajo interesante del caso español es el de Bel y Miralles (2003), donde se analiza si la externalización del servicio de recogida de basuras obedece a razones ideológicas. Los resultados demuestran que responde más a razones programáticas que ideológicas.

Con todo, no siempre el uso de formas descentralizadas de gestión responde a objetivos de eficiencia. Hay veces en los que es difícil disociar estos objetivos de otros intrínsecamente políticos, vinculados a objetivos propios de políticos y

burócratas. Tal podría ser el caso cuando se observa la proliferación organismos autónomos, fundaciones y empresas públicas y/o mixtas con las que muchas administraciones públicas españolas han respondido a la normativa de estabilidad presupuestaria que restringe la capacidad de endeudamiento de dichas administraciones. Este fenómeno ha sido analizado para el ámbito autonómico de la administración por Fernández Llera y García Valiñas (2010), cuyos resultados avalan la certeza de este tipo de conductas. En el mismo sentido cabe citar también los trabajos de Fernández Llera (2005) y Cuadrado y Carrilo (2008).

2.2. Grupos de interés

El trabajo de Olson (1965) sobre los grupos de interés o grupos de presión y su incidencia sobre los presupuestos públicos ha dado lugar a una amplia colección de trabajos tanto teóricos como aplicados. Mitchell & Munger (1991) realizan una relevante revisión de la literatura referente a como los grupos de interés influyen en la política en un contexto democrático y como las instituciones de gobierno deben diseñarse para el control de estos grupos. También hay que citar los trabajos de Winden (1999), Epstein & Mealem (2009) y Horgos y Zimmermann (2009) por las aportaciones realizadas en este campo. A nivel local, cabe mencionar los trabajos de Browne (1978), Menzel (1990), y Cooper y Nownes (2005).

En el caso español, Bosch et al (2010) contrastan si la mayor o menor actividad comercial de los municipios españoles, lo que implica asociaciones de comerciantes más o menos fuertes, tiene alguna influencia sobre la eficiencia en que se suministran los servicios públicos. El resultado que encuentran es una relación positiva entre eficiencia y actividad comercial, lo que denota que los comerciantes realizan un mayor control sobre el gobierno local, fomentando la eficiencia. Por tanto, no se contrasta la hipótesis de que los grupos de interés lleven a conductas menos eficientes. En cambio, sí que los mismos autores encuentran una relación negativa entre actividad turística y eficiencia en la provisión de los servicios públicos locales, lo que puede interpretarse como que los empresarios turísticos realizan actividades “rent-seeking” o que el turismo causa costes de congestión de carácter estacional.

2.3. Ilusión fiscal

Desde el punto de vista de la teoría de la elección colectiva, los individuos podrán realizar una elección fiscal eficiente, valorando correctamente las diferentes alternativas, en la medida en que puedan atribuir el coste real al precio-impuesto que deben pagar y que puedan percibir una relación directa entre el pago impositivo y los beneficios que esperan obtener del gasto público.

Ahora bien, esta relación entre el pago impositivo individual y el beneficio individual del gasto público irá haciéndose más indirecta en la medida que la institución impositiva afecte al modo cómo se conceptualizan las diferentes alternativas. Esta conceptualización puede verse distorsionada por comportamientos con ilusión fiscal, lo que significa que el individuo conceptualiza falsamente las diferentes alternativas. En otras palabras, la ilusión fiscal surge como consecuencia de la forma en que el individuo percibe el coste o el beneficio de las diferentes alternativas, las cuales se conceptualizan falsamente, generalmente subestimando el lado de los costes de los servicios públicos.

Una contribución fundamental en relación a la ilusión fiscal la realizó Puviani (1972) a principios del siglo XX, pero hasta la década de los 60 de dicho siglo Buchanan (1967) no volvió a dar impulso a la literatura concerniente a esta cuestión. Tanto Puviani como Buchanan, señalaron que ciertas clases de ilusión fiscal podrían generarse en función de cuáles sean la estructura y la naturaleza de las diferentes instituciones fiscales. La ilusión fiscal, así generada, puede agruparse en dos categorías básicas: la que proviene de ligar la obligación impositiva a acontecimientos que el contribuyente considera favorables y la que proviene de la ocultación de la carga tributaria. Por ejemplo, dentro de la primera categoría podemos colocar a los impuestos sobre herencias y donaciones y los impuestos relacionados con el juego. Dentro de la segunda categoría se sitúan los impuestos indirectos. Éstos, al camuflarse en el precio de los bienes, hacen que el contribuyente ignore la cantidad pagada de impuesto e, incluso, en muchos casos la propia existencia del mismo. Esta ocultación de la carga tributaria causa que los ciudadanos subestimen el coste de los servicios públicos.

Otras formas de financiación pública que pueden generar ilusión fiscal son las transferencias intergubernamentales y el endeudamiento. En este caso la ilusión fiscal se produce porque los individuos no perciben con claridad su participación en la financiación de los servicios públicos.

Trabajos relativamente recientes en este campo son los de Mourao (2008), que elabora un índice de ilusión fiscal para 68 países entre 1960 y 2006, Cohen & Percoco (2004) y Wagner (2001). A nivel local cabe citar el trabajo de Islam (1998), que analiza si las subvenciones que reciben los gobiernos locales causan ilusión fiscal, el de Worthington y Dollery (1999), que examina el efecto fly-paper ocasionado por las subvenciones a los municipios australianos, y el de Campbell (2004), donde se estudia el fenómeno de la ilusión fiscal y el comportamiento Leviatán en jurisdicciones locales solapadas.

Como trabajos referidos a la hacienda local española que examinan el fenómeno de la ilusión fiscal cabe mencionar a Bosch y Suárez-Pandiello (1993a, 1994, 1995) y Bosch et al. (2010), que para una muestra de municipios españoles encuentran evidencia empírica de que los impuestos locales poco perceptibles y las subvenciones causan ilusión fiscal. Asimismo, García-Alegre y López-Casasnovas (2006) analizan para un conjunto de municipios catalanes como se puede generar ilusión fiscal a través de una gestión contable confusa.

3. El modelo

3.1. Las variables

En esta primera aproximación tratamos de estimar hasta qué punto el gasto de los gobiernos locales españoles se ve mediatizado por asuntos tales como 1) las formas de gestión de los servicios públicos (directamente, a través de los propios funcionarios o personal laboral de los municipios, o de forma indirecta, a través de la creación de organismos “ad hoc” o acudiendo a la externalización), 2) su estructura de financiación (el grado de perceptibilidad para la población de sus ingresos) y 3) la presión de determinados grupos de interés sobre el presupuesto municipal.

En concreto, el modelo a estimar puede presentarse como

$$G_{it} = a_1 + a_2 \cdot \text{Exter}_{it} + a_3 \cdot \text{IP}_{it} + a_5 \cdot \text{Urb}_{it} + a_6 \cdot \text{ICF}_{it} + v_i + u_{it}$$

Donde

G son los gastos totales no financieros del municipio

Exter es una variable que trata de aproximar el nivel de externalización de los servicios públicos suministrados por el ayuntamiento

IP son los ingresos obtenidos por el municipio, procedentes de tributos claramente percibidos por los contribuyentes

Urb representa una aproximación al impacto del sector de la construcción sobre los presupuestos locales.

ICF es un índice que refleja el peso de las cargas financieras por intereses y amortización del principal sobre los ingresos corrientes del municipio

Los subíndices i y t representan respectivamente la identificación del municipio y el año de referencia de los datos,

Los a_j son los parámetros a estimar y

$v_i + u_{it}$ es el valor de los residuos. Concretamente v_i recoge únicamente variaciones entre unidades (difiere entre unidades, pero para cada una su valor es constante). Por su parte $u_{it} = v_t + e_{it}$ es el residuo con las propiedades econométricas habituales (media 0, no correlacionado con las variables independientes ni con v y homoscedástico), que su vez consta de dos componente, el primero (v_t) de variación temporal y el segundo es el residuo estándar.

Para ello, y con la importante restricción de no haber podido contar hasta la fecha con información detallada de algunas variables que consideramos especialmente relevantes, nos hemos debido conformar con utilizar como variables explicativas aproximaciones un tanto rudas a lo que realmente buscamos y de ahí, que desde ya, mantengamos un cierto escepticismo sobre los resultados alcanzados.

Más en particular, la variable *Exter*, construida para contrastar los efectos de las diferentes formas de gestión la hemos definido como la relación para cada ayuntamiento y año entre los gastos de *personal* (capítulo 1 del presupuesto de gastos) y los gastos de *material, suministros y otros* (epígrafe 22, dentro del capítulo 2 del presupuesto de gastos). A mayor valor de esta variable, deberíamos esperar que mayor será la proporción del gasto local gestionado directamente por la propia institución. Alternativamente, un valor bajo estará indicando más intensidad en la externalización de los servicios de competencia municipal. Nos hubiera gustado, además, contrastar separadamente la hipótesis burocrática (a través por ejemplo del número de trabajadores al servicio de los municipios) y la de formas de gestión (por ejemplo usando como variable la proporción del presupuesto municipal que se gestiona de forma indirecta, o bien el número de organismos descentralizados empleados en la gestión). No descartamos hacer este ejercicio en un futuro próximo, pero, hasta la fecha, la falta de datos nos ha impedido hacerlo. Respecto al signo esperado cabrían dos alternativas. Un signo positivo de la variable nos estaría indicando que en los municipios con gestión directa el gasto total es mayor y, consiguientemente, podríamos deducir que quienes han externalizado la gestión lo han hecho persiguiendo objetivos de eficiencia mediante el ahorro de costes. Alternativamente, el signo opuesto vendría a respaldar más la hipótesis planteada por Fernández Llera y García Valiñas en el sentido de interpretar la externalización en la gestión como instrumento de elusión de los corsés a los que obliga la normativa de estabilidad presupuestaria.

En otro orden de cosas, la variable *IP* ha sido aproximada por la proporción que supone en los ingresos ordinarios de cada municipio y año la recaudación líquida de los tributos recurrentes más directamente perceptibles por los ciudadanos, incluyendo aquí, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y las Tasas por Abastecimiento de Agua, Recogida de

Basuras y Alcantarillado. Hemos descartado, por tanto aquellos tributos más susceptibles de ser trasladados, a priori, a personas distintas de los sujetos pasivos (caso del IAE) y aquellos que no tienen una distribución homogénea en el tiempo por su carácter ocasional (para los contribuyentes), aun cuando sean recaudados cada año por los ayuntamientos (casos de los impuestos potestativos sobre construcciones, instalaciones y obras y sobre incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana). Un signo negativo del coeficiente de esta variable confirmaría la hipótesis de ilusión fiscal, en el sentido de suponer, *sensu contrario*, más gasto para aquellos municipios que usan más intensivamente instrumentos financiero menos perceptibles para los ciudadanos, tales como transferencias intergubernamentales o tributos de más fácil ocultación.

En relación con la idea de contrastar los efectos de los grupos de interés, en principio habíamos seleccionado dos sectores, a priori, especialmente relevantes, cuales son el de la construcción, fuertemente dependiente de regulación propia de los gobiernos locales, y el de la hostelería, también muy pegado al terreno. Una vez más, la escasez de información nos ha obligado a ser modestos en nuestras apreciaciones. Nuestras principales variables objetivo eran aquellas que pudieran capturar el peso relativo de ambos sectores (por separado) en la actividad económica de cada territorio. Sin embargo la ausencia de datos fiables sobre producción y renta municipales y mucho menos de descentralización por ramas de actividad, máxime cuando la nueva regulación del Impuesto sobre Actividades Económicas ha llevado a desfiscalizar a muchas de ellas, nos ha obligado, una vez más a usar una variable proxy no demasiado perfeccionada. Concretamente, para este primer avance, hemos renunciado a estudiar el sector de la hostelería, y para evaluar el de la construcción hemos elaborado una variable “ad hoc” a partir de datos fiscales. Concretamente, la variable *Urb* es definida como la recaudación por habitante en cada municipio de la suma de un conjunto de tributos vinculados directamente con las actividades urbanísticas y de construcción. Tales tributos son los Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y las tasas y precios públicos por licencias urbanísticas, cuotas de urbanización y aprovechamientos urbanísticos, además de las contribuciones especiales. Un signo positivo para el coeficiente

correspondiente confirmaría el efecto relevante de este sector económico sobre los presupuestos municipales.

Finalmente, hemos incluido también una variable adicional cuyo objetivo es contrastar, al menos en grado de tentativa, el grado de “responsabilidad” en la conducta política de los gobernantes locales. Para ello incorporamos la variable *ICF* que mide la porción de sus ingresos corrientes que están comprometidos por los servicios de la deuda contraída (interese y amortizaciones del principal). Un signo negativo para el coeficiente implicaría que el gobierno estaría restringiendo el gasto ante aumentos en las cargas de la deuda, lo que respaldaría la hipótesis de comportamiento responsable.

3.2. La muestra

Para estimar nuestro modelo, hemos utilizado inicialmente una muestra formada por un panel de 144 municipios españoles (todos los que en 2008 tenían más de 50.000 habitantes) en un período temporal comprendido entre los años 2004 y 2008 (ambos inclusive).

La tabla 1 contiene algunos estadísticos descriptivos para los años 2004 y 2008 (primero y último de la muestra).

Tabla 1**Estadísticas descriptivas**

	Máximo			Mínimo		
	2004	2008	% Δ	2004	2008	% Δ
Pob	3.099.834	3.213.271	3,66%	40.839	50.098	22,67%
GH	2.957,49	3.124,58	5,65%	481,46	625,08	29,83%
Exter	47,800	44,853	-6,17%	0,024	0,015	-39,83%
IP/IC	0,531	0,583	9,91%	0,032	0,041	27,25%
Urb	669,59	384,81	-42,53%	7,350	13,146	78,86%
ICF	60,112	56,430	-6,13%	0,358	0,228	-36,41%

Tabla 1 (Cont.)**Estadísticas descriptivas**

	Media			Mediana		
	2004	2008	% Δ	2004	2008	% Δ
Pob	159.860	168.053	5,13%	81.813	85.734	4,79%
GH	869,25	1.079,72	24,21%	783,29	999,42	27,59%
Exter	2,606	2,282	-12,43%	1,338	1,221	-8,70%
IP/IC	0,327	0,336	2,79%	0,326	0,338	3,71%
Urb	113,92	91,37	-19,79%	82,71	77,46	-6,35%
ICF	9,779	8,882	-9,17%	8,181	7,870	-3,80%

Tabla 1 (Cont.)**Estadísticas descriptivas**

	Desviación Estándar			Coefficiente de Variación		
	2004	2008	% Δ	2004	2008	% Δ
Pob	300.245	309.226	2,99%	1,878	1,840	-2,03%
GH	341,29	331,89	-2,75%	0,393	0,307	-21,71%
Exter	5,084	4,416	-13,15%	1,951	1,935	-0,82%
IP/IC	0,081	0,086	6,39%	0,249	0,257	3,50%
Urb	88,58	57,90	-34,63%	0,778	0,634	-18,51%
ICF	8,426	7,174	-14,86%	0,862	0,808	-6,26%

Si nos fijamos en las columnas que marcan la evolución de las cifras, lo primero que llama la atención es la fuerte dispersión de la población incluso cuando, como

es la muestra se circunscribe a los municipios más poblados. De hecho, con datos de 2008, sólo dos de los municipios superan el millón de habitantes (Madrid y Barcelona), cuatro más superan los 500.000 y en cambio son ochenta y tres los que tienen menos de 100.000.

También presenta una muy alta dispersión la variable representativa de la estructura institucional, con tendencia, además, negativa lo que sugiere avances, en términos globales de los procesos de externalización de servicios.

Por lo que respecta al resto de las variables, el peso de los ingresos perceptibles se mantiene relativamente estable y con unos valores de dispersión reducidos. La variable *Urb* se muestra más volátil, lo que se explica por el hecho de que en 2008 ya se empiezan a hacer ver los efectos de la crisis económica, con impacto especialmente significativo en el sector de la construcción y la que recoge la evolución de las cargas financieras manifiesta una tendencia negativa.

4. Los resultados

Las tablas 2, 3 y 4 muestran los primeros resultados del análisis para tres especificaciones alternativas del modelo, mínimos cuadrados ordinarios, efectos fijos y efectos aleatorios. En todos ellos se han tratado de capturar efectos temporales, mediante la incorporación de variables dummy. Además, dadas las peculiares características de Madrid y Barcelona, como grandes metrópolis que, a priori pudieran causar distorsiones significativas en las estimaciones, para cada modelo hemos planteado dos opciones, consistentes en, por una parte, introducir una variable dicotómica que toma el valor uno en los casos de estas dos ciudades y cero en el resto (*MyB*) y, alternativamente, estimar los modelos excluyendo los valores correspondientes a estos municipios. Como variable dependiente hemos utilizado en todos los casos el gasto total no financiero per cápita y las variables continuas han sido tomadas en logaritmos.

Los resultados muestran para todas las especificaciones signos positivos y para la variable que recoge las especificidades de Madrid y Barcelona (ambas ciudades gastan per cápita significativamente más que el resto). Sin embargo, su eliminación

de la muestra no altera sustancialmente ninguno de los resultados para el resto de variables consideradas.

Respecto a los efectos temporales, se observa un comportamiento creciente en el gasto, más relevante en los últimos años de la muestra. Cabría atribuir probablemente estos resultados a los intentos de afrontar los efectos de la, por entonces, incipiente crisis mediante políticas de tipo keynesiano desde los ayuntamientos.

En relación con los efectos que pretendíamos analizar más en concretos, los signos positivos de los coeficientes de la variable representativa de las formas de gestión (*Exter*) vendría a servir de aval (o, cuanto menos, de indicio) a la hipótesis de que los modelos descentralizados de gestión pública ensayados en los ayuntamientos, estarían consiguiendo abaratar costes (gastan relativamente más aquellos municipios en las que predomina más el gasto de personal sobre la externalización de servicios), de modo que del análisis de los datos no podríamos concluir que estos modelos están siendo utilizados como instrumentos de huida del control administrativo y sus duras restricciones presupuestarias, en línea con lo planteado por Fernández Llera y García Valiñas (2010) ni que incluyan un cierto factor multiplicativo de estructuras burocráticas paralelas como sugerían en su día, referidos a otro ámbito, Bosch y Suárez Pandiello (1993,b).

Coherente con este resultado es el que se desprende del análisis de la variable *ICF*. En efecto, el signo negativo y significativo para dos de las tres especificaciones de los coeficientes supone pese a su baja elasticidad, un cierto respaldo al comportamiento responsable de los municipios españoles, en la medida en que cuando el peso de las cargas financieras por deudas contraídas es más alto, parece producirse un contracción en el gasto a fin de evitar un cierto efecto “bola de nieve”. En el modelo de efectos fijos, el signo de este coeficiente se mantiene negativo, pero en este caso, carece de significación estadística.

Respecto a la hipótesis de ilusión fiscal, esta saldría reforzada en dos de las tres especificaciones propuestas, dado el signo negativo y estadísticamente significativo de la variable relevante. Cuanto mayor es el peso presupuestario de los tributos

claramente perceptibles por los ciudadanos menor es el gasto per cápita. Sin embargo, en el modelo de efectos fijos, los resultados son análogos a los de la variable anteriormente mencionada. Aunque se mantiene el signo negativo, éste no es estadísticamente significativo.

Finalmente, el signo positivo y fuertemente significativo de la variable *Urb* sí nos dice algo importante respecto al impacto del sector de la construcción en los presupuestos municipales, con todos los matices necesarios, dada la rudeza de la variable proxy elaborada.

Tabla 2

Mínimos Cuadrados Ordinarios con efectos temporales

Var Dep = LogGH	Muestra General N = 716	Sin Madrid y Barcelona N = 706
Constante	5,652 (56,99)***	5,572 (56,69)***
Log(Exter)	0,039 (4,21)***	0,038 (4,06)***
Log(IP)	-0.320 (-11.14)***	-0.321 (-11.15)***
Log(Urb)	0,191 (11,46)***	0,189 (11,26)***
Log(ICF)	-0,041 (-3,01)***	-0,044 (-3,17)***
MyB	0,286 (3,33)***	
2005	0,001 (0,03)	0,005 (0,17)
2006	0,053 (1,79)*	0,055 (1,87)*
2007	0,175 (6,03)***	0,179 (6,01)***
2008	0,263 (9,03)***	0,267 (9,01)***
R²	0,358	0,353
F	43,68***	47,54***

Entre parenthesis el estadístico t

*** Significativo al 99%

** Significativo al 95%

* Significativo al 90%

Tabla 3

Panel con efectos fijos

Var Dep = LogGH	Muestra General N = 716	Sin Madrid y Barcelona N = 706
Constante	6,429 (71,83)***	6,447 (71,44)***
Log(Exter)	0,121 (2,52)***	0,121 (2,61)***
Log(IP)	-0,044 (-0,92)	-0,034 (-0,70)
Log(Urb)	0,058 (3,33)***	0,055 (3,16)***
Log(ICF)	-0,021 (-1,50)	-0,023 (-1,63)
2005	0,013 (0,82)	0,017 (1,02)
2006	0,104 (6,02)***	0,108 (6,26)***
2007	0,204 (12,13)***	0,209 (12,43)***
2008	0,236 (13,97)***	0,241 (14,26)***
R²	0,374	0,384
F	42,05***	43,34***
σ_v	0,261	0,251
σ_u	0,137	0,136
ρ	0,782	0,772

Entre paréntesis el estadístico t

*** Significativo al 99%

** Significativo al 95%

* Significativo al 90%

Tabla 4

Panel con efectos aleatorios

Var Dep = LogGH	Muestra General N = 716	Sin Madrid y Barcelona N = 706
Constante	6,261 (73,06)***	6,283 (72,95)***
Log(Exter)	0,055 (3,35)***	0,054 (3,26)***
Log(IP)	-0,147 (-4,06)***	-0,143 (-3,91)***
Log(Urb)	0,076 (4,85)***	0,073 (4,63)***
Log(ICF)	-0,031 (-2,39)**	-0,034 (-2,55)**
MyB	0,421 (2,64)***	
2005	0,009 (0,54)	0,013 (0,75)
2006	0,086 (4,97)***	0,090 (5,18)***
2007	0,193 (11,32)***	0,198 (11,57)***
2008	0,238 (13,90)***	0,242 (14,14)***
R²	0,353	0,372
σ_v	0,191	0,191
σ_u	0,137	0,136
ρ	0,658	0,662

*** Significativo al 99%

** Significativo al 95%

* Significativo al 90%

5. Resumen y conclusiones

Iniciábamos este trabajo enmarcándolo en el contexto de un más amplio proyecto de investigación en el ámbito de la denominada *Economía Política*, cuyo objetivo esencial es explorar las eventuales interrelaciones entre factores económicos y políticos referidos al ámbito local de gobierno, dadas las instituciones españolas.

Concretamente, en este avance tratamos de explicar el comportamiento de los municipios españoles de tamaño medio y grande en relación a los modos de gestión pública (directamente, a través de los propios funcionarios o personal laboral de los municipios, o de forma indirecta, a través de la creación de organismos “ad hoc” o acudiendo a la externalización), el eventual uso de instrumentos de financiación generadores de ilusión fiscal y la incidencia de determinados grupos de presión sobre el tamaño de los presupuestos municipales, para los años comprendido entre 2004 y 2008, período en el que la crisis aún no se había manifestado en toda su crudeza a nivel local, aún cuando en la parte final del período ya se aparecía de forma incipiente.

Igualmente, incorporamos al análisis la evaluación de la incidencia que pudiera tener un aspecto particular, como es el centrado en las dos grandes metrópolis cuya dimensión les hace tener características claramente diferenciales respecto al resto (Madrid y Barcelona).

Lamentablemente, no hemos podido contar con toda la información estadística que hubiéramos necesitado para evaluar de un modo más convincente nuestras hipótesis, especialmente en lo que respecta a las formas de gestión y a la evaluación del impacto de los grupos de interés sobre los presupuestos municipales. Ello nos hace observar con un cierto escepticismo los resultados obtenidos, si bien en su mayoría, encuentran fácil acomodo en la literatura previa sobre la materia.

Concretamente, de las diversas estimaciones realizadas se desprenden como conclusiones más robustas, el impacto (expansivo) del sector de la construcción y la actitud “responsable” de los gobiernos municipales en el momento en que ven

incrementarse los servicios de la deuda contraída. Se observa además un efecto diferencial en el gasto de las grandes metrópolis (Madrid y Barcelona), tal vez debido al hecho de estar más expuestos a la prestación de servicios en condiciones de congestión.

Respecto a la hipótesis de ilusión fiscal, los resultados obtenidos permiten respaldarla, dada la significatividad de los coeficientes en la mayoría de las estimaciones realizadas.

Por último, y lo hemos dejado para el final por su carácter más controvertido, los resultados de la evaluación de las formas de gestión parecen indicar que los modelos descentralizados de gestión pública ensayados en los ayuntamientos, no lo han sido para escapar de los duros corsés que la legislación administrativa y, más en particular, la normativa de estabilidad presupuestaria tratan de poner a los gestores de los asuntos locales, como a menudo se sugiere. Más bien al contrario, nuestros resultados encuentran cierta evidencia de que la externalización ha servido para reducir coste, o, sensu contrario, aquellos municipios que menos han ensayado mecanismos de descentralización del gasto gastan per cápita relativamente más. Sin embargo, somos conscientes de que los supuestos implícitos en el modelo presentado son fuertes a este respecto, por lo que creemos imprescindible más trabajo adicional, antes de elevar a definitivos estos resultados

Bibliografía

Bel, G., & Miralles, A., 2003. Factors influencing the privatisation of urban solid waste collection in Spain. *Urban Studies*, 40(7), pp. 1323-34.

Bendor, J. & Moe, T.M., 1985. "An Adaptive Model of Bureaucratic Politics". *The American Political Science Review*, 79 (3), pp.755-774.

Bosch, N., Espasa, M. & Mora, T. 2010. "Citizens' control and the efficiency of local public services", *Working paper*, 2010/23, Institut d'Economia de Barcelona. Próxima publicación en *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30 (2).

Bosch. N. & Suárez-Pandiello, J.,1993a. " Fiscal perception and voting". *Environment and Planning C: Government and Policy*, 11, pp. 233-238.

- Bosch. N. & Suárez-Pandiello, J., 1993b. "Tamaño del sector público y descentralización fiscal". *Revista de Economía Aplicada*, vol. I (3), pp.181-193.
- Bosch. N. & Suárez-Pandiello, J., 1994. *Hacienda local y elección pública: el caso de los municipios españoles*. Fundación BBV, Bilbao.
- Bosch. N. & Suárez-Pandiello, J., 1995. "Seven Hypotheses About Public Choice and Local Spending", *Public Finance*, Vol. 50 (1), pp. 36-50.
- Bosch. N., Pedraja, F. & Suárez-Pandiello, J., 2000. "Measuring the Efficiency of Spanish Municipal Refuse Collection Services". *Local Government Studies*, 26 (3), pp. 71-90.
- Brennan, G. & Buchanan, J.M., 1980. *The Power to Tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitution*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Browne, W. P., 1978. "Municipal Interest Groups: What Role for Smaller Cities?". *State & Local Government Review*, 10 (2), pp. 51-55.
- Brudney, J., Fernandez, S., Ryu, J. E., & Wright, D., 2005. "Exploring and explaining contracting out: Patterns among the american states". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), pp. 393-419.
- Buchanan, J.M. 1967. *Public Finance in Democratic Process*. University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- Campbell, R. J., 2004. "Leviathan and Fiscal Illusion in Local Government Overlapping Jurisdictions". *Public Choice*, 120, pp. 301-329.
- Chang, C.A. & Turnbull, G.K., 2002. "Burocratic Behaviour in the Local Public Sector: A Revealed Preference Approach". *Public Choice*, 113 (1/2), pp.-191-209.
- Cohen, R. & Percoco, M., 2004. "The Fiscal Implications of Infrastructure Development", *Actas da Conferencia La inversion en infraestructura en América Latina y el Caribe: Perspectivas y problemas de segunda generación*, Washington.
- Cooper, C. A., Nownes, A. J. et al., 2005. "Perceptions of Power: Interest Groups in Local Politics". *State & Local Government Review*, 37 (3), pp. 206-216.
- Cuadrado-Roura, J. R. y Carrillo-Neff, M, 2008, *Expansión del Sector Público Empresarial en las Autonomías y Ayuntamientos. Evolución y Análisis de las Posibles Causas*, Alcalá de Henares, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, *Documentos de Trabajo*, 03/2008.
- Domberger, S., & Jensen, P., 1997. "Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects". *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4), pp. 67-78.
- Epstein, G. S. & Mealem, Y., 2009. "Group Specific Public Goods, Orchestration of Interest Groups with Free Riding". *Public Choice*, 139 (3/4), pp. 357-369.

Fernández Llera, R. 2005, “Empresas públicas autonómicas y endeudamiento fuera de balance”, *Auditoría Pública*, 35, 7-20

Fernández Llera, R. y García Valiñas, M. A., 2010, *Efficiency and elusion: both sides of public enterprises in Spain*, Institut de Economia de Barcelona (IEB), Barcelona, Document de Treball 2010/5.

Fissman, R. & Gatti, R., 2002. "Decentralization and Corruption: Evidence from US Transfer Programs". *Public Choice*, 113, pp. 25-35.

García-Alegre, E. & López-Casasnovas, G., 2006, “The effects of poor financial information systems on the long term sustainability of local public services - Empirical evidence from the Catalan Municipalities.”, *Urban Public Economics Review*, 5, pp. 25-49

García Valiñas, M.A y Suárez Pandiello, J., 2006, *Modelos de Gestión y de Financiación de los Servicios Públicos Locales*. Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid.

Hindriks, J. & Lockwood, B., 2005. “Decentralization and Electoral Accountability Incentives, Separation, and Voter Welfare”. Warwick Working Paper in Economics, 717.

Horgos, D. & Zimmermann, K. W., 2009. "Interest Groups and Economic Performance: Some New Evidence". *Public Choice*, 138 (3/4), pp. 301-315.

Islam, M. 1998. “Fiscal Illusion, Intergovernmental Grants and Local Spending”. *Regional Studies*, 32 (1), pp. 63-71.

Lockwood, B., 2006. “The political economy of decentralization”. In E. Ahmad & G. Brosio (Eds.), *Handbook of Fiscal Federalism* (33-60). Chentelham: Edward Elgar Publishing limited.

Menzel, D. C., 1990. "Collecting, Conveying, and Convincing: The Three C's of Local Government Interest Groups". *Public Administration Review*, 50 (3), pp. 401-405.

Migué, J.L. & Bélanguer, G., 1974. “Towards a General Theory of Managerial Discretion”. *Public Choice*, 17, pp.27-43.

Mitchell, W. C. & Munger, M.C., 1991. "Economic Models of Interest Groups: An Introductory Survey". *American Journal of Political Science*, 35 (2), pp 512-546.

Monasterio, C. & Suárez-Pandiello, J., 1989. “Una aproximación empírica al crecimiento del gasto municipal”. *Revista de Economía Pública*, 3, pp.19-30.

Mourao, P. R., 2008. “Towards a Puviani's Fiscal illusion Index”. *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 187, pp. 49-86.

Niskanen, W.A., 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atcherton. Chicago.

Ohlsson, H., 2003. "Owership and production costs: Choosing between public production and contracting-out in the case of Swedish refuse collection". *Fiscal Studies*, 24(4), pp. 451-76.

Olson, M., 1965. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press. Cambridge.

Persson T. & Tabellini, G., 2000. *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, MA: MIT Press.

Puviani, A., 1972. *Teoría de la ilusión financiera*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. (Versión original italiana de 1903).

Rodríguez, A. y Suárez Pandiello, J., 2003. "Organizaciones burocráticas e ineficiencia: X: Una revisión de modelos", *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 164, pp. 83-107

Romer, T. & Rosenthal, H., 1982. "Median voters or budget maximizers: Evidence from school expenditure referenda". *Economic Enquiry*, 20, pp. 556-578.

Spann, R.M., 1977. "Rates of Productivity Change, and the Growth of the State and Local Government Expenditure", en T.E. Borcheding (Ed), *Budgets and Bureaucrats. The Source of Government Growth*. Duke University Press. Durham, North Carolina.

Wagner, R., 2001. "From the Politics of Illusion to the High Cost of Regulation". *Of public interest*, 3 (8).

Windén, F. V., 1999. "On the Economic Theory of Interest Groups: Towards a Group Frame of Reference in Political Economics". *Public Choice* , 100(1/2), pp. 1-29.

Wortington, A. & Dollery, B., 1999. "Fiscal illusion and the Australian local government grants process: How sticky is the fly-paper effect". *Public Choice*, 99, pp.1-13