

## **Análisis de entidades públicas mediante indicadores: Instrumento de rendición de cuentas y demostración de responsabilidades**

M<sup>a</sup> Belén Morala Gómez  
José Miguel Fernández Fernández

Una de las premisas de lo que ha venido en llamarse Nueva Gestión Pública pone el acento en la mejora de los mecanismos de rendición de cuentas y de demostración de las responsabilidades asumidas por los gobernantes de las Entidades Públicas. En este sentido, la utilización de indicadores obtenidos con base en la información contable y presupuestaria puede y debe constituir una valiosa aportación en la valoración por los usuarios del proceso de ejecución presupuestaria, del nivel de servicios prestados, de los ingresos derivados del funcionamiento corriente de la Entidad Pública y de su capacidad de ahorro, del esfuerzo inversor llevado a cabo, de sus necesidades de financiación, de los equilibrios presupuestarios, así como de la carga de la deuda pública y el nivel de endeudamiento.

Para poner de manifiesto la importancia que en la actualidad se le concede a los indicadores de gestión como instrumento al servicio de la

One of the prerequisites of the so called New Public Management outstands the mechanisms of accountability and the display of responsibilities assumed by the governing bodies of public entities. In this sense, the use of indicators based on accounting and budgetary information systems, could and should constitute a valuable contribution to the users' valuation of budgetary performing processes, level of services offered, derived incomes of current operation of public entities and their sparing capacity, the developed investing effort, their financial needs, the developed budget balance, the public debt burden and the borrowing level.

In order to show the importance which nowadays is paid to the managing indicators as tools of public information transparency, the accounting rules applicable

transparencia informativa pública, la propia Normativa contable aplicable a las Corporaciones Locales españolas los ha introducido recientemente mediante las Instrucciones de Contabilidad Normal y Simplificada aprobadas en noviembre de 2004 y publicadas en diciembre del mismo año, lo que ha venido a suponer un salto cualitativo trascendental en la Contabilidad Pública española.

En el presente artículo se desarrolla un abanico de indicadores adecuados a estos efectos, ofreciendo asimismo un cuadro con los resultados derivados de la aplicación de los mismos a una Entidad Pública como es la Excma. Diputación Provincial de León (España).

Palabras clave: Indicadores, Contabilidad Pública.

to the Spanish Regional governments introduced those indicators through the Usual and Simplified Accounting Instructions (*Instrucciones de Contabilidad Normal y Simplificada*) passed in November 2004 and published in December of the same year, what implies a qualitative and transcendental advance in Spanish Public Accounting.

In this paper a variety of suitable indicators to these effects are developed, offering at the same time a table with the results derived from their application to a public entity such as the Provincial Government of León (Spain).

Key words: Indicators, Public Accounting

## 1. INTRODUCCIÓN

La transparencia de la gestión en las Entidades Públicas ha sido y sigue siendo una demanda constante de los ciudadanos en su triple condición de electores, usuarios de servicios públicos y contribuyentes. Los gestores públicos deben rendir cuentas de su gestión de una manera clara, adecuada y oportuna en el ejercicio de las responsabilidades que han contraído. Para facilitar la consecución de este equilibrio inestable entre lo que los ciudadanos demandan y la demostración de responsabilidades de los gestores, los pronunciamientos contables más avanzados en el ámbito de la Contabilidad Pública incluyen una batería de indicadores presupuestarios, económicos y financieros que pueden ayudar a la interpretación de los mensajes informativos emitidos por los Organismos Públicos. Los estados contables incluidos en la Cuenta General y los principios contables aplicables en la actualidad son cada vez más sofisticados y se encuentran sometidos a mayores tecnicismos contables, lo que dificulta seriamente su interpretación por unos usuarios que no tienen por qué ser especialistas contables. Es precisamente en este campo en el que los indicadores pueden y deben tener un papel importante para facilitar a los usuarios la interpretación de los mensajes informativos y el conocimiento de la situación económico-financiera del Organismo Público de que se trate.

La presente comunicación tiene como objetivo el desarrollo de un conjunto de indicadores que faciliten la interpretación de la información contable emitida por los organismos públicos, algunos de los

cuales han sido introducidos recientemente para las Entidades Locales españolas mediante Orden EHA 4041/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local.

Los indicadores que se proponen permiten valorar, entre otros aspectos, el proceso de ejecución presupuestaria, el nivel de servicios prestados, los ingresos derivados del funcionamiento corriente de la Entidad Pública y su capacidad de ahorro, el esfuerzo inversor, las necesidades de financiación, los equilibrios presupuestarios, la carga de la deuda pública y el nivel de endeudamiento.

Para la elaboración de los indicadores es preciso recurrir a la información contenida en los Estados de Liquidación del Presupuesto, en el Balance, en la Cuenta del Resultados, en el Estado del Remanente de Tesorería y en la Memoria, pudiendo ser determinados para la Entidad individualmente considerada o, en su caso, para el grupo público que dirija.

## 2. INDICADORES DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

El primer grupo de indicadores está destinado a valorar los resultados de la gestión presupuestaria efectuada, tratando de conocer el grado en que las previsiones definitivas de ingresos han dado lugar a la liquidación de derechos, y los créditos definitivos han producido reconocimiento contable de obligaciones. Asimismo, se analiza el proceso de conversión en liquidez de los derechos de cobro liquidados y el ritmo de pago de obligaciones, en ambos casos tanto por lo que hace referencia al presupuesto del ejercicio corriente como a presupuestos cerrados.

En esta línea, para el análisis de la gestión presupuestaria efectuada por la Entidad Pública de que se trate, proponemos los indicadores incluidos a continuación.

### 2.1. *Índice de ejecución de ingresos*

El índice de ejecución de ingresos (*IEI*) mide el porcentaje de las previsiones definitivas de ingresos que han dado lugar al reconocimiento contable de derechos liquidados; viene dado por la siguiente expresión:

$$IEI = \frac{\text{Derechos liquidados netos}}{\text{Previsiones definitivas de ingresos}} \times 100$$

Valores para este índice entre el 80% y el 105% se consideran satisfactorios; en cambio, valores inferiores alertan sobre la formulación de unas previsiones excesivas de ingresos, práctica no deseable pero demasiado corriente en algunas Entidades Públicas.

Para un análisis completo de la gestión presupuestaria realizada es conveniente desglosar el índice general de ejecución de ingresos en sus componentes. En efecto, el conocimiento del índice de ejecución de ingresos corrientes (capítulos 1 a 5), así como del correspondiente a los ingresos por operaciones de capital (capítulos 6 y 7), o la distinción entre operaciones financieras (capítulos 8 y 9) y no financieras (capítulos 1 a 7), aporta información relevante para valorar la gestión realizada por la Entidad en cuanto a la ejecución de las diferentes categorías de ingresos.

## 2.2. Índice de ejecución de gastos

El índice de ejecución de gastos (*IEG*) expresa el porcentaje que suponen las obligaciones reconocidas con cargo al presupuesto de gastos del ejercicio corriente en relación con el volumen de créditos definitivos; viene dado por la siguiente expresión:

$$IEG = \frac{\text{Obligaciones reconocidas netas}}{\text{Créditos definitivos}} \times 100$$

El índice de ejecución de gastos, que nos muestra el grado en que los créditos definitivos han dado lugar al reconocimiento de obligaciones, también ha de alcanzar valores superiores al 80%.

Sin embargo, para un análisis más detallado del grado de ejecución de los gastos, también resulta conveniente observar el comportamiento por separado de los índices de ejecución de gastos corrientes y de gastos de capital, así como de los índices relativos a las operaciones no financieras y financieras. Efectivamente, el grado de ejecución de cada una de esas categorías de gastos presenta connotaciones diferentes que resulta preciso evaluar. Con relación a los gastos corrientes, el índice correspondiente suele presentar valores elevados, generalmente superiores al 95%, lo que no debe sorprender, dado que la planificación de los gastos de personal, de los gastos en bienes corrientes y servicios, o de los gastos financieros, se puede realizar con un razonable grado de precisión, al tratarse de partidas fácilmente predecibles.

El índice de ejecución de gastos de capital se encuentra, habitualmente, muy alejado de esos niveles. Lo normal es que se sitúe entre el 50% y el 60%, debido sobre todo al capítulo de inversiones reales que suele presentar valores inferiores al 50%. La explicación a este hecho hay que buscarla en los dilatados periodos de ejecución de las obras públicas que no suelen terminarse dentro del ejercicio en el que comienzan; esta circunstancia provoca una elevada incorporación de remanentes de crédito en el capítulo 6 durante los ejercicios siguientes. A pesar de esto, no cabe duda de que un volumen de obligaciones reconocidas en relación con los créditos para gastos de inversión presupuestados inferior al 60%, no es en absoluto satisfactorio, lo que puede poner de manifiesto una práctica política muchas veces denunciada, consistente en inflar deliberadamente este capítulo en los presupuestos pretendiendo dar una imagen inversora y dinámica que no se corresponde con la realidad de las cifras.

### 2.3. *Índice de recaudación de ingresos del presupuesto corriente*

El índice de recaudación de ingresos (*IRI*) refleja el porcentaje de derechos liquidados con cargo al presupuesto corriente que han sido cobrados durante el ejercicio presupuestario; viene dado por la siguiente expresión:

$$IRI = \frac{\text{Recaudación neta}}{\text{Derechos liquidados netos}} \times 100$$

Este indicador mide, por lo tanto, la capacidad de la Entidad Pública para transformar en liquidez los derechos de cobro liquidados y vencidos, es decir, el ritmo de cobro.

En principio, parece deseable que el valor del índice supere el 80% lo que supondría una razonable conversión en liquidez de los derechos de cobro liquidados.

### 2.4. *Índice de pago de gastos del presupuesto corriente*

El índice de pago de gastos (*IPG*) refleja el porcentaje obligaciones reconocidas durante el ejercicio con cargo al presupuesto corriente que han sido pagadas durante el mismo. Viene dado por la siguiente expresión:

$$IPG = \frac{\text{Pagos líquidos}}{\text{Obligaciones reconocidas netas}} \times 100$$

### 3. INDICADORES DEL NIVEL DE SERVICIOS PRESTADOS

Para el análisis de los servicios prestados por una Entidad Pública a sus ciudadanos se utilizan habitualmente varios indicadores, tanto de nivel como de estructura. Las ratios de nivel relacionan por cociente determinadas categorías de gasto público (por operaciones corrientes, por operaciones no financieras, etc.) con el número de habitantes, tratando de determinar el sacrificio promedio de cada ciudadano para mantener el nivel de servicios prestados.

Por su parte, los indicadores de estructura utilizados en el análisis de los servicios prestados, pretenden determinar el peso relativo de ciertas categorías de gastos con respecto al total de la agrupación de que forman parte.

Tanto las ratios de nivel como las de estructura, aplicables en el análisis de los servicios prestados, pueden determinarse utilizando datos del presupuesto aprobado para el ejercicio (bien el inicial, o el definitivo) o a partir de los datos relativos a la liquidación del mismo; en el caso de que se calculen de las dos formas, se puede comparar los resultados y analizar las desviaciones observadas.

#### 3.1. *Gasto público por habitante*

Un indicador relevante para analizar el nivel de servicios prestados es el índice de gasto público por habitante, que se calcula conforme a la siguiente expresión:

$$IGP = \frac{\text{Obligaciones reconocidas netas}}{\text{Número de habitantes}} \times 100$$

La principal utilidad de este indicador radica en sus posibilidades comparativas en el tiempo y en el espacio. En efecto, si disponemos de datos del mismo para varios ejercicios consecutivos, podremos conocer y analizar la tendencia que sigue, valorando el sacrificio soportado por cada ciudadano para hacer frente al nivel de servicios públicos prestados por la Entidad de que se trate. Las comparaciones en

el espacio se pueden realizar con otras Entidades de similar tamaño o con la media de las Entidades que componen su mismo colectivo.

La utilización de este indicador en el análisis del nivel de servicios prestados también presenta limitaciones, derivadas de la no consideración en el numerador de la expresión de los costes ocasionados por la depreciación de los activos fijos utilizados, con lo cual se está realizando un cómputo incompleto de los costes de producción de los servicios (Guengant 1998: 111).

### 3.2. *Índice de gastos de personal*

Los índices de estructura permiten analizar la composición interna de los gastos por operaciones corrientes, calibrando el peso relativo de cada categoría en el importe global.

El índice de gastos de personal mide el porcentaje que suponen los gastos de personal (sueldos y salarios, indemnizaciones, incentivos al rendimiento, cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador) con respecto al volumen total de obligaciones reconocidas por operaciones corrientes. Se obtiene del siguiente modo:

$$IGPersonal = \frac{\text{Gastos de personal}}{\text{Gastos por operaciones corrientes}} \times 100$$

### 3.3. *Índice de rigidez de los gastos*

El índice de rigidez (*IRG*) de los gastos viene dado por el porcentaje que suponen las obligaciones reconocidas con cargo a los capítulos 1 (gastos de personal) y 3 (gastos financieros) en relación con el volumen total de créditos gastados en operaciones corrientes; en efecto, esos dos capítulos recogen desembolsos sobre los que existe un alto nivel de compromiso y que, por lo tanto, son poco susceptibles de reducción. Se trata de costes habitualmente fijos vinculados directamente al funcionamiento de los servicios y al servicio de la deuda pública. Se calcula conforme a la siguiente expresión:

$$IRG = \frac{\text{Gastos de personal} + \text{Gastos financieros}}{\text{Gastos por operaciones corrientes}} \times 100$$

Cuanto menor sea este índice mayor será el margen de maniobra del que dispone la Entidad Pública para actuar sobre los

montantes totales de gastos por operaciones corrientes, pues la actuación sobre los gastos de personal y sobre los gastos financieros suele ser muy limitada al tratarse de gastos con un alto grado de rigidez.

### 3.4. Índice de transferencias corrientes entregadas

El índice de transferencias corrientes entregadas (*ITCE*) refleja el porcentaje que representan las transferencias y subvenciones entregadas por la Entidad con respecto al volumen de créditos gastados en operaciones corrientes. Se obtiene del siguiente modo:

$$ITCE = \frac{\text{Obligaciones reconocidas por transferencias corrientes}}{\text{Obligaciones reconocidas por operaciones corrientes}} \times 100$$

Este indicador nos muestra la importancia relativa de las cantidades entregadas por la Entidad para financiar operaciones corrientes, sin contrapartida directa por parte de los agentes receptores, en la estructura de los gastos ordinarios de funcionamiento.

## 4. INDICADORES DE INGRESOS POR OPERACIONES CORRIENTES

### 4.1. Índice de ingresos corrientes por habitante

El índice de ingresos corrientes (*IIC*) refleja el volumen de ingresos corrientes *per cápita*. Para obtenerlo, se dividen los derechos liquidados por operaciones corrientes (capítulos 1 a 5 del presupuesto de ingresos) entre el número de habitantes.

$$IIC = \frac{\text{Derechos liquidados por operaciones corrientes}}{\text{Número de habitantes}} \times 100$$

### 4.2. Índice de presión fiscal

El índice de presión fiscal determina el esfuerzo impositivo realizado por habitante; se calcula del siguiente modo:

$$IPF = \frac{\text{Impuestos directos} + \text{Impuestos indirectos} + \text{Tasas y precios públicos}}{\text{Número de habitantes}} \times 100$$

Puede ser un indicador de gran valor para analizar la aportación realizada por cada ciudadano a la financiación de las operaciones de la Entidad.

#### 4.3. *Índice de ingresos fiscales e índice de transferencias corrientes*

Cuanto mayor sea el peso relativo de los ingresos fiscales dentro de los ingresos corrientes mayor será su capacidad de autofinanciación al generar una gran parte de sus ingresos corrientes de los tributos que por ley pueden exigir las Entidades Públicas. Evidentemente, esta circunstancia implica que el índice de transferencias corrientes, que nos muestra el peso relativo de los ingresos por transferencias corrientes dentro de los ingresos por operaciones corrientes, sea significativamente inferior. El índice de transferencias refleja la dependencia de la Entidad Pública de que se trate, de fuentes de ingresos corrientes ajenas a la capacidad recaudatoria de la Entidad.

### 5. INDICADORES RELATIVOS AL ESFUERZO INVERSOR

#### 5.1. *Índice de inversiones por habitante*

El Índice de inversiones por habitante (*I*) nos muestra la cantidad invertida en operaciones de capital por habitante. Se calcula del siguiente modo:

$$I = \frac{\text{Gastos por operaciones de capital}}{\text{Número de habitantes}} \times 100$$

Un índice de inversiones per cápita elevado revela un considerable esfuerzo inversor por parte de la Entidad Pública lo que ha de repercutir en la cantidad y calidad de las infraestructuras correspondientes a su territorio.

#### 5.2. *Índice de relevancia de las inversiones*

Con este indicador se pretende valorar la importancia cuantitativa de los créditos gastados por operaciones de capital dentro del conjunto de obligaciones reconocidas por la Entidad Pública.

El índice de relevancia de las inversiones (*IRI*) se calcula conforme a la siguiente expresión:

$$IRI = \frac{\text{Obligaciones reconocidas por operaciones de capital}}{\text{Obligaciones reconocidas netas}} \times 100$$

El índice de relevancia de las inversiones es un indicador de estructura que resalta el peso específico de los gastos en inversiones y transferencias de capital, con respecto al total de créditos gastados.

Este indicador puede desglosarse tanto como se desee, determinando, por ejemplo, el porcentaje que suponen las inversiones reales y las transferencias de capital, por separado, con relación al total de obligaciones reconocidas por operaciones de capital.

### 5.3. *Índice de financiación de las inversiones*

El índice de financiación de las inversiones es un indicador del importe de los gastos en operaciones de capital que se financian con los ingresos procedentes de ese mismo tipo de operaciones. Se calcula del siguiente modo:

$$IFI = \frac{\text{Ingresos por operaciones de capital}}{\text{Gastos por operaciones de capital}}$$

Cuanto mayor sea este índice menor será la necesidad de recurrir al endeudamiento para la financiación de dichas inversiones.

### 5.4. *Índice de relevancia de los ingresos por operaciones de capital*

El índice de relevancia de los ingresos por operaciones de capital (*IRIOCA*) mide el porcentaje que suponen los derechos liquidados por enajenación de inversiones reales y por transferencias y subvenciones de capital con respecto al volumen total de ingresos.

$$IRIOCA = \frac{\text{Derechos liquidados por operaciones de capital}}{\text{Derechos liquidados netos}} \times 100$$

Se trata de un indicador de estructura que puede desglosarse en función de las diferentes fuentes de ingresos de capital, determinando las posibilidades internas de obtención de recursos financieros por venta de inversiones reales, así como los procedentes de otras Administraciones Públicas.

## 6. INDICADORES PRESUPUESTARIOS RELATIVOS A LA CARGA DE LA DEUDA Y AL ENDEUDAMIENTO

En muchas ocasiones, por no decir en la inmensa mayoría, las Entidades Públicas han tenido que recurrir al endeudamiento público para financiar un volumen importante de las inversiones efectuadas. En la medida en que se haya hecho uso de préstamos y créditos bancarios o de la emisión de empréstitos, anualmente y dependiendo de las condiciones particulares de cada operación, habrá tenido que destinar una cuantía importante de sus ingresos para atender la carga de la deuda, compuesta por los gastos financieros (fundamentalmente intereses) y el reembolso del principal. El montante de carga financiera que haya que atender con cargo al presupuesto de gastos del ejercicio, es un componente importante en la valoración del riesgo financiero de la Entidad. De ahí que haya que analizar con profundidad la importancia, tanto cuantitativa como cualitativa, de la carga de la deuda en la estructura de gastos, así como las posibilidades que brindan los recursos netos corrientes para proceder a su servicio. A continuación, se incluyen varios indicadores propuestos para tal fin.

### 6.1. *Índice de carga financiera por habitante*

El índice de carga financiera (*ICF*) muestra el sacrificio soportado por cada ciudadano del municipio como consecuencia del recurso al endeudamiento. Se calcula de acuerdo con la siguiente expresión:

$$ICF = \frac{\text{Obligaciones reconocidas por gastos financieros y reembolso de deudas}}{\text{Número de habitantes}}$$

### 6.2. *Índice de relevancia de la carga de la deuda*

El índice de relevancia de la carga de la deuda (*IRCD*) refleja el porcentaje de las obligaciones reconocidas que han sido originadas por los gastos financieros de la deuda pública, así como por la amortización o reembolso del principal de la misma.

$$IRCD = \frac{\text{Obligaciones reconocidas por gastos financieros y reembolso de deudas}}{\text{Obligaciones reconocidas netas}}$$

Cuanto mayor sea el valor de esta ratio de estructura, mayor habrá sido el recurso al endeudamiento y las obligaciones derivadas del servicio de la deuda.

### 6.3. Índice del peso de la carga financiera

Este indicador relaciona por cociente la carga financiera del ejercicio con los derechos liquidados por operaciones corrientes. Se calcula conforme a la siguiente expresión:

$$IPCF = \frac{\text{ORGF} + \text{ORAPF}}{\text{Derechos liquidados por operaciones corrientes}} \times 100$$

Cuanto menor sea el peso de la carga financiera en relación con los ingresos por operaciones corrientes, mayor margen de maniobra tendrá la Entidad para financiar parte de sus inversiones con ingresos ordinarios de funcionamiento.

### 6.4. Margen de autofinanciación corriente

El margen de autofinanciación corriente (*MAC*), también conocido por el nombre de índice de financiación de la carga de la deuda (*IFCD*) se calcula por cociente entre las obligaciones reconocidas por operaciones corrientes (capítulos 1 a 4) y por amortización de pasivos financieros (capítulo 9) y los derechos liquidados por operaciones corrientes.

$$MAC = \frac{\text{Obligaciones reconocidas por operaciones corrientes y por reembolso de deudas}}{\text{Derechos liquidados por operaciones corrientes}}$$

Este indicador refleja la medida en que los ingresos por operaciones corrientes cubren los gastos ocasionados por el funcionamiento normal de la Entidad y la amortización de la deuda pública. Cuando su valor es superior al 100%, las inversiones de la Entidad han de ser financiadas en su totalidad con ingresos por operaciones de capital y endeudamiento público, lo que puede considerarse como una situación de riesgo elevado.

### 6.5. Índice del coste de la deuda

El índice de coste de la deuda (*ICD*) muestra el porcentaje que suponen los gastos financieros ocasionados por el endeudamiento con relación al volumen total de deuda.

$$ICD = \frac{\text{Obligaciones reconocidas por gastos financieros}}{\text{Deuda}} \times 100$$

Este indicador refleja, por tanto, el coste que soporta anualmente la Entidad Pública como consecuencia de la apelación al endeudamiento. Entre los gastos financieros se recogen todos aquellos desembolsos (intereses explícitos, las comisiones, etc.) que la Entidad ha de afrontar durante el ejercicio por la deuda que está utilizando en su estructura financiera.

## 7. INDICADORES RELATIVOS AL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO

Adaptándonos a la metodología seguida por la Dirección General de Financiación Territorial y Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda, por comparación de los ingresos y gastos por operaciones corrientes se obtiene el ahorro bruto de la Entidad Pública, indicador de la capacidad de ahorro de la actividad fundamental del Organismo; efectivamente, si la Entidad ingresa en sus operaciones corrientes una cantidad mayor a la que gasta en su funcionamiento normal, el superávit puede destinarse, bien a la financiación de las inversiones, bien al reembolso de deuda pública. En caso contrario, si las operaciones corrientes producen un déficit, habrá que destinar ingresos por operaciones de capital para cubrirlo, lo que revela un desequilibrio cuanto menos preocupante.

Con base en estos cálculos se pueden desarrollar algunos indicadores relativos al equilibrio presupuestario que pongan en relación ciertas categorías de ingresos con ciertos tipos de gastos, de modo que se puedan obtener conclusiones acerca de los equilibrios presupuestarios entre las operaciones corrientes y de capital, entre los derechos liquidados por operaciones financieras y las obligaciones reconocidas por las mismas. En gran medida, los indicadores propuestos, nos informarán del superávit o déficit no financiero, de las necesidades de financiación ajena y de los riesgos financieros asumidos por la Entidad.

### 7.1. *Índice de ahorro bruto*

El índice de ahorro bruto (*IAB*) muestra el porcentaje que supone el ahorro bruto de la Entidad con relación a los ingresos por operaciones corrientes.

$$IAB = \frac{\text{Ahorro bruto}}{\text{Ingresos por operaciones corrientes}} \times 100$$

Este indicador sintetiza el impacto opuesto de los gastos corrientes ocasionados por el funcionamiento normal del Organismo y de los ingresos procedentes de fuentes recurrentes y estables, por lo que constituye la resultante de múltiples influencias, dificultando seriamente su correcta interpretación (Guengant 1998: 108). Por ello, el análisis de su nivel y evolución exige un análisis detallado de otros indicadores tanto de ingresos como de gastos corrientes, que permitan explicar la formación del ahorro; dicho de otro modo, la identificación de las causas de una inadecuada tasa de ahorro bruto resulta indispensable para adoptar las medidas de gestión tendentes a superar las dificultades financieras que esa situación puede provocar en la Entidad Pública.

Un valor negativo para esta ratio de estructura implica la financiación de gastos corrientes con ingresos por operaciones de capital, situación financiera comprometida que no puede mantenerse a largo plazo.

### 7.2. Índice de ahorro neto

El índice de ahorro neto (*IAN*) se obtiene dividiendo el ahorro neto por el volumen de derechos liquidados por operaciones corrientes.

$$IAN = \frac{\text{Ahorro neto}}{\text{Ingresos por operaciones corrientes}} \times 100$$

Este indicador refleja la capacidad que tiene la Entidad de atender con sus recursos ordinarios sus gastos corrientes, incluida la imputación al presente de las deudas contraídas en el pasado para la financiación de las inversiones.

Para un profundo análisis de los equilibrios internos del presupuesto es conveniente calcular estos índices durante varios ejercicios consecutivos (al menos cinco), con la finalidad de estudiar tendencias, conocer las posibilidades de continuar prestando los servicios actuales o incrementarlos, detectar la necesidad de reducir gastos corrientes, apuntalar la liquidación de derechos, etc. Asimismo, se han de realizar comparaciones espaciales con los valores de estas ratios para las Entidades Públicas de su mismo sector de población.

### 7.3. Índice de necesidad/capacidad de financiación

Se obtiene dividiendo el superávit o déficit de financiación del ejercicio por el volumen total de derechos liquidados.

$$IN/CF = \frac{\text{Déficit o superávit de financiación}}{\text{Derechos liquidados netos}} \times 100$$

Esta ratio permite evaluar la solvencia financiera de la Entidad Pública, reflejando la importancia de la capacidad o necesidad de financiación correspondiente al ejercicio presupuestario.

En las cuentas nacionales, el concepto de capacidad o necesidad de financiación no coincide con el criterio aquí expuesto, siendo preciso para su determinación, la realización de una serie de ajustes sobre el saldo presupuestario, relacionados en su mayoría con operaciones no contempladas en el presupuesto (derechos de cobro por aplazamiento y fraccionamiento, gastos financieros devengados y no vencidos). Tal concepto, adoptado por la Contabilidad Nacional a partir del Sistema Europeo de Cuentas, se identifica con el *déficit público* del país, siendo utilizado en la actualidad para el seguimiento del criterio de convergencia relativo al control del déficit.

Sumándole al ahorro bruto los ingresos que la Entidad obtiene por operaciones de capital (fundamentalmente, procedentes de la enajenación de inversiones reales y de subvenciones y transferencias de capital) y comparando el resultado con los gastos por operaciones de capital, se obtiene el superávit o déficit no financiero, indicador de la necesidad de recurrir o no al endeudamiento público para financiar las inversiones.

Por último, comparando esta última magnitud con los gastos por amortización de pasivos financieros más el saldo derivado de las operaciones con activos financieros, se obtiene la necesidad de financiación del organismo.

Si el índice de capacidad / necesidad de financiación es negativo, la Entidad Pública no logró financiar con los recursos típicos (impuestos municipales, tasas, contribuciones especiales y precios públicos, participación en los ingresos del Estado, subvenciones e ingresos patrimoniales) el total de gastos comprometidos, necesitando recurrir al endeudamiento.

## 8. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA FINANCIERA Y DE LA SOLVENCIA A LARGO PLAZO

La solvencia de cualquier entidad puede interpretarse como la capacidad financiera que presenta para hacer frente al pago de sus

deudas y obligaciones similares a medio y largo plazo, caracterizándose fundamentalmente por el nivel de endeudamiento y por las condiciones financieras ligadas al mismo, tales como el tipo de interés, el plazo de amortización de la deuda, etc. (Brusca 1995).

Las Entidades Públicas encuentran condicionantes en su estructura financiera de orden jurídico, ausentes en el sector empresarial, que precisamente pretenden preservar dicha capacidad financiera. Sin embargo, pese a la intención del legislador de mantener la buena salud financiera de nuestras Entidades Públicas, dicho ideal no se hace siempre efectivo en la realidad.

Una de las peculiaridades que presentan las Entidades Públicas a efectos del análisis de su Balance de Situación, con relación a las empresas privadas, es la referente a su estructura financiera, plasmada tanto en las diferentes fuentes de financiación como en la proporción entre recursos propios y recursos ajenos, así como el sentido que cabe atribuir a dicha relación. Las posibilidades de recurrir al endeudamiento por parte de las Entidades Públicas, se encuentran perfectamente contempladas y delimitadas en su propia jurisdicción, incidiendo directamente sobre su estructura financiera.

Por otro lado, es el ingreso y no el beneficio o su inmovilizado (a excepción del activo realizable) lo que constituye el respaldo de las deudas públicas. Así, en las Administraciones Públicas el volumen de gastos se produce en función de sus posibilidades de ingresos, y no en función de su neto patrimonial, dado que éste no representa una garantía real frente a terceros (Pina 1994); es por ello que el análisis financiero y patrimonial debe completarse en todo caso con el estudio de la estructura de la Cuenta de Resultados de la Entidad.

### 8.1. *Endeudamiento por habitante*

El índice relativo a la deuda per cápita (*DPC*), o endeudamiento por habitante, se obtiene dividiendo la deuda total existente a una fecha determinada entre el número de habitantes.

$$DPC = \frac{\text{Deuda total}}{\text{Número de habitantes}}$$

Este indicador refleja el montante de deuda per cápita, y ha de ser analizado observando su evolución a lo largo del tiempo, o

comparándolo con los valores que adopta en Entidades de similar tamaño. Obviamente, cuanto mayor sea esta ratio, mayor es el nivel de endeudamiento de la Entidad y mayor riesgo de insolvencia se produce.

En este punto, Zhems (1991) sugiere que se considere sólo la deuda neta, es decir que se reduzca la deuda total por el importe disponible en ese momento para proceder a su devolución. Así se obtendría una ratio de *deuda neta per cápita*.

### 8.2. Nivel de endeudamiento

El índice de nivel de endeudamiento (*INE*) también puede calcularse mediante la siguiente ratio de rotación:

$$INE = \frac{\text{Deudas a medio y largo plazo existentes al cierre del ejercicio}}{\text{Derechos reconocidos por operaciones corrientes}}$$

Este indicador permite determinar el número de veces que habría que utilizar los ingresos corrientes del ejercicio para hacer frente a la devolución de las deudas a medio y largo plazo, pendientes al cierre del ejercicio, en el supuesto de que solamente se destinaran a esa finalidad. Cuanto mayor sea el ratio, mayor es el endeudamiento respecto a la capacidad de obtener ingresos por parte de la Entidad Pública y, por tanto, más años serán necesarios para devolver la deuda.

No obstante, algunos autores critican la capacidad informativa de este cociente como indicador de solvencia. Por ejemplo, Guengant (1998: 119) considera que el indicador es incapaz de distinguir sistemáticamente las situaciones de alto riesgo de endeudamiento y un nivel aceptable de ahorro, respecto a situaciones simétricas de un riesgo de endeudamiento aceptable y un bajo nivel de ahorro. Es decir, su crítica se centra en que no se tiene en cuenta el nivel de gastos que tiene la entidad.

### 8.3. Índice de riesgo financiero

Para superar esas dificultades se puede calcular la relación entre el endeudamiento a medio y largo plazo y el ahorro bruto, un buen indicador del riesgo financiero (*IRF*) asumido por la Entidad:

$$IRF = \frac{\text{Deudas a medio y largo plazo existentes al cierre del ejercicio}}{\text{Ahorro bruto}}$$

Dado que los ingresos corrientes deben cubrir también los gastos corrientes de funcionamiento de la Entidad, deberá estudiarse igualmente la relación entre el endeudamiento y los ingresos corrientes no destinados a gastos corrientes, es decir, el ahorro bruto. Esta ratio nos indica, por tanto, el número de años en que previsiblemente podría amortizarse dicho endeudamiento.

## 9. ANÁLISIS DE LA LIQUIDEZ A CORTO PLAZO

Si bien la solvencia está asociada con la posición y estabilidad financiera a largo plazo de la entidad, a corto plazo es la liquidez la clave del análisis de la situación financiera, con el objeto de evaluar la capacidad del ente para cumplir con sus obligaciones a corto plazo.

Al igual que los proveedores y acreedores de una empresa muestran un interés efectivo en la liquidez de la misma, las Entidades Públicas no son ajenas a posibles tensiones de tesorería que afectan también a proveedores y acreedores.

La relación entre los activos y pasivos circulantes, y en particular el capital circulante, ha sido reconocida como una de las medidas más significativas a la hora de estudiar la liquidez en el mundo de la empresa; a continuación se analiza la validez real de esa interrelación para el análisis de la liquidez en las Entidades Públicas.

La conexión de los componentes del activo y pasivo circulante con el presupuesto, y la influencia determinante que éste tiene en el ámbito Pública, han llevado a desarrollar otras medidas de liquidez acordes al funcionamiento de las Entidades que lo conforman, tales como el remanente de tesorería.

### 9.1. Índice de liquidez inmediata

El índice de liquidez inmediata (*ILI*) se obtiene determinando el porcentaje que suponen los fondos líquidos (dinero disponible en caja y bancos, así como otras inversiones financieras temporales con un alto grado de liquidez) con relación a las obligaciones presupuestarias y extrapresupuestarias pendientes de pago (minoradas por el volumen de pagos pendientes de aplicación).

$$ILI = \left\{ \frac{\text{Fondos líquidos}}{\text{Obligaciones pendientes de pago} - \text{Pagos pendientes de aplicación}} \right\} \times 100$$

Este indicador refleja a 31 de diciembre el porcentaje de deudas presupuestarias y extrapresupuestarias que pueden atenderse con la liquidez inmediatamente disponible. Cuanto mayor sea este porcentaje, menor es el riesgo financiero de la Entidad, si bien un valor excesivo revelará un excedente de liquidez que habrá que colocar.

Ahora bien, dado que habitualmente se considera que el valor óptimo del ratio debería situarse en el intervalo 0.15-0.30, parece existir un excedente de tesorería que debería ser objeto de inversión por parte de la Entidad, al objeto de obtener una rentabilidad más adecuada.

### 9.2. Índice de solvencia a corto plazo

El índice de solvencia a corto plazo (*ISCP*) refleja la capacidad que tienen los elementos más líquidos del activo circulante de una Entidad Pública para hacer frente a las obligaciones pendientes de pago. Se obtiene, calculando el porcentaje que suponen los fondos líquidos y los derechos pendientes de cobro netos, con relación a las obligaciones netas pendientes de pago.

$$ISCP = \frac{\text{Fondos líquidos} + \text{Derechos pendientes de cobro netos}}{\text{Obligaciones pendientes de pago netas}} \times 100$$

En el numerador de la expresión se incluyen los fondos líquidos y los derechos pendientes de cobro netos, es decir, deducidos los saldos de dudoso cobro y los cobros pendientes de aplicación. Asimismo, de las obligaciones pendientes de pago, tanto presupuestarias como extrapresupuestarias, se excluyen los pagos pendientes de aplicación.

Este indicador refleja la capacidad que tiene la Entidad Pública a corto plazo para atender el pago de sus deudas. Al igual que la ratio anterior, el valor aislado del indicador para un año concreto aporta muy poca información; su utilidad se acrecienta en la medida en que lo calculemos para varios años consecutivos, analicemos la tendencia seguida, o lo comparemos con los valores que adopta en otras Entidades Públicas de similar tamaño y características.

Cuando este indicador presenta valores superiores al 100% existe un remanente de tesorería positivo; en caso contrario, será negativo, y habrá que cubrirlo con ingresos presupuestarios del próximo ejercicio.

### 9.3. *Plazo medio de cobro*

El índice relativo al plazo medio de cobro (*PMC*) refleja el número de días que por término medio tarda la Entidad Pública en cobrar sus ingresos, es decir en recaudar los derechos reconocidos.

$$PMC = \frac{\text{Derechos pendientes de cobro netos}}{\text{Derechos liquidados netos totales}} \times 365$$

Para calcular el mismo, se incluirán dentro de los derechos pendientes de cobro, tanto los presupuestarios como los no presupuestarios, deducidos los derechos de dudoso cobro y los cobros pendientes de aplicación.

También resulta útil analizar esta ratio segmentada por tipos de ingresos y cuentas a cobrar, permitiendo con ello una información más analítica y próxima a la realidad (Montesinos 1998: 197).

### 9.4. *Plazo medio de pago a acreedores*

De forma similar, el ratio de plazo medio de pago (*PMP*) indica el tiempo que tarda la Entidad por término medio en pagar a sus acreedores las deudas.

$$PMP = \frac{\text{Obligaciones pendientes de pago netas}}{\text{Obligaciones reconocidas netas totales}} \times 365$$

Las obligaciones pendientes de pago estarían constituidas por los acreedores presupuestarios y no presupuestarios, menos los pagos realizados pendientes de aplicación definitiva que pueden identificarse con obligaciones reconocidas pendientes de pago.

En el Anexo se recogen a título de ejemplo los valores obtenidos para los indicadores propuestos, entre otros, durante un periodo de siete años (1996/2002) para la Excm. Diputación Provincial de León (España).

## BIBLIOGRAFÍA

BRUSCA, M.I. (1995) *Un modelo de información contable para el análisis de la viabilidad financiera en la Administración Local*. Tesis Doctoral, Universidad de Zaragoza.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J.M.; MORALA GÓMEZ, B.; RODRÍGUEZ PÉREZ, A.; FLÓREZ LÓPEZ, R.; FERNÁNDEZ SANTOS, Y. y C. GUTIÉRREZ LÓPEZ (2005) *Diseño de un modelo de análisis y de presentación de información contable para Diputaciones: el Modelo MADIP*. León: Servicio de Publicaciones de la ULE.

GUENGANT, A. (1998) "Méthode des ratios et diagnostic financier des communes". *Revue Française de Finances Publiques*, 61, febrero, pp. 105-120.

MONTESINOS JULVE, V. (1998) "Análisis contable de entidades públicas", *IV Jornada de Trabajo sobre Análisis Contable de ASEPU*, Palma de Mallorca, septiembre, pp. 185-224.

Orden del Ministerio de Economía y Hacienda 4040/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la *Instrucción del Modelo Básico de Contabilidad Local* (BOE de 9 de diciembre de 2004).

Orden del Ministerio de Economía y Hacienda 4041/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la *Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local* (BOE de 9 de diciembre de 2004).

Orden del Ministerio de Economía y Hacienda 4042/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la *Instrucción del Modelo Simplificado de Contabilidad Local* (BOE de 9 de diciembre de 2004).

ZEHMS, K.M. (1991) "Proposed financial ratios for use in analysis of Municipal Annual Financial Reports", *The Government Accountants Journal*, fall, pp. 79-86.

ANEXO. Indicadores de la Excm. Diputación Provincial de León durante el periodo 1996/2002

Excm. Diputación Provincial de León	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Indicadores de ejecución presupuestaria</b>							
Índice de ejecución de ingresos totales	80,01%	67,43%	63,29%	56,44%	62,25%	65,27%	67,16%
Índice de ejecución de ingresos corrientes	100,02%	97,45%	95,10%	87,78%	106,37%	106,57%	103,05%
Índice de ejecución de ingresos de capital	89,43%	84,01%	88,88%	89,87%	93,64%	92,66%	97,23%
Índice de ejecución de gastos totales	64,67%	58,53%	61,79%	56,84%	62,74%	63,81%	59,89%
Índice de ejecución de gastos corrientes	88,46%	81,48%	81,27%	64,69%	82,26%	83,53%	81,73%
Índice de ejecución de gastos de capital	67,14%	35,88%	41,90%	46,58%	41,10%	41,95%	39,37%
Índice de recaudación de ingresos totales	33,79%	67,77%	69,25%	68,80%	74,78%	75,50%	54,65%
Índice de recaudación de ingresos corrientes	86,43%	88,53%	88,38%	86,42%	86,05%	88,08%	87,17%
Índice de recaudación de ingresos de capital	30,22%	25,76%	32,40%	16,65%	31,16%	35,74%	44,32%
Índice de pago de gastos totales	79,64%	89,70%	86,42%	87,95%	80,64%	83,49%	86,21%
Índice de pago de gastos corrientes	89,05%	92,89%	91,01%	90,41%	82,80%	88,70%	85,19%
Índice de pago de gastos de capital	46,77%	83,09%	77,04%	83,38%	76,65%	69,79%	85,36%

<b>Excma. Diputación Provincial de León</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Indicadores del nivel de servicios prestados</b>							
Índice de gasto público por habitante	167,98€	184,19€	213,01€	189,37€	187,52€	202,20€	216,22€
Índice de gasto público no financiero por habitante	164,39€	180,94€	208,24€	182,96€	179,33€	185,17€	198,79€
Índice de gasto público en operaciones corrientes por habitante	127,28€	124,60€	136,42€	110,78€	122,14€	121,70€	125,46€
Índice de gastos de personal	37,16%	36,89%	35,21%	45,40%	42,61%	44,39%	43,73%
Índice de rigidez de gastos	51,01%	48,63%	44,97%	56,73%	54,17%	56,73%	54,04%
Índice de transferencias corrientes entregadas	32,96%	29,42%	30,73%	11,37%	17,18%	15,82%	17,10%
<b>Indicadores de ingresos por operaciones corrientes</b>							
Índice de ingresos corrientes por habitante	148,53€	151,04€	156,04€	140,13€	146,69€	159,76€	167,54€
Índice de presión fiscal	24,42€	25,47€	25,29€	28,57€	28,74€	28,77€	31,81€
Índice de ingresos fiscales	16,44%	16,86%	16,21%	20,39%	19,59%	18,01%	18,98%
Índice de transferencias corrientes recibidas	81,91%	81,32%	81,81%	77,94%	78,00%	79,77%	78,94%
Índice de ingresos directos	29,97%	36,66%	34,03%	33,36%	37,71%	35,38%	15,92%
Índice de ingresos por tasas	70,03%	63,34%	65,97%	66,64%	62,29%	64,62%	84,08%
<b>Indicadores relativos al esfuerzo inversor</b>							
Índice de inversiones por habitante	37,11€	56,34€	71,82€	72,18€	57,19€	63,47€	73,33€
Índice de relevancia de las inversiones	22,09%	30,59%	33,72%	38,12%	30,50%	31,39%	33,91%
Índice de financiación de las inversiones	83,34%	58,12%	49,41%	55,22%	63,79%	61,16%	98,82%
Índice de relevancia de los ingresos por operaciones de capital	14,88%	15,43%	16,26%	21,20%	19,61%	18,77%	29,88%
<b>Indicadores relativos a la carga de la deuda y al endeudamiento</b>							
Índice de carga financiera por habitante	18.422,43€	15.512,14€	16.289,78€	17.025,75€	21.074,06€	30.154,91€	28.645,14€
Índice de relevancia de la carga de la deuda	10,97%	8,42%	7,65%	8,99%	11,24%	14,91%	13,25%
Índice del peso de la carga financiera	12,40%	10,27%	10,44%	12,15%	14,37%	18,87%	17,10%
Margen de autofinanciación corriente	86,23%	83,08%	89,34%	82,25%	88,00%	85,65%	84,26%
Índice del coste de la deuda	7,55%	5,62%	4,67%	4,47%	5,12%	5,60%	n.d.
<b>Indicadores relativos al equilibrio presupuestario</b>							
Índice de ahorro bruto	14,31%	17,51%	12,57%	20,95%	16,74%	23,83%	25,12%
Índice de ahorro neto	13,77%	16,92%	10,66%	17,75%	12,00%	14,35%	15,74%
Índice de capacidad / necesidad de financiación	-7,04%	-1,17%	8,51%	3,51%	0,92%	0,51%	-10,79%
<b>Análisis de la estructura financiera y de la solvencia a largo plazo</b>							
Índice de endeudamiento por habitante	382,07€	403,98€	446,67€	432,69€	452,56€	419,53€	406,92€
Índice del nivel de endeudamiento	112,26%	122,54%	130,71%	149,23%	148,40%	129,63%	104,77%
Índice del riesgo financiero	10,98	9,83	14,54	9,56	11,25	7,04	6,04
<b>Análisis de la liquidez a corto plazo</b>							
Índice de liquidez inmediata	46,51%	65,94%	63,34%	64,65%	66,34%	86,16%	86,02%
Índice de solvencia a corto plazo	169,57%	188,82%	182,21%	184,33%	169,14%	184,42%	201,53%
Plazo medio de cobro (en días)	284,21	271,09	293,55	326,01	338,31	247,78	252,49
Plazo medio de pago (en días)	285,74	254,18	252,95	270,50	326,54	257,94	245,14