

**X ENCUENTRO DE ECONOMÍA PÚBLICA**  
**Tenerife, febrero de 2003**

**ENDEUDAMIENTO Y CICLOS POLÍTICOS PRESUPUESTARIOS: EL  
CASO DE LOS AYUNTAMIENTOS CATALANES<sup>1</sup>.**

**Pedro Escudero Fernández.**

Departamento de Economía de la Empresa.  
Universidad Autónoma de Barcelona.  
08193 Bellaterra (Barcelona).  
Tel: +34-93-581.2256  
Fax: +34-93-581.2555  
Email:Pedro.Escudero@uab.es

**Diego Prior Jiménez.**

Departamento de Economía de la Empresa.  
Universidad Autónoma de Barcelona.  
08193 Bellaterra (Barcelona).  
Tel: +34-93-581.1539  
Fax: +34-93-581.2555  
Email:Diego.Prior@uab.es

**Resumen**

Este trabajo de investigación se dirige sobre el ámbito de los gobiernos locales y su objetivo es el de analizar cuál es el papel del endeudamiento en los Ciclos Políticos Presupuestarios, contrastando si, en la utilización de este instrumento financiero, se da una distribución temporal estratégica en torno a las citas electorales, y si la existencia de estos ciclos puede resultar un factor explicativo del endeudamiento acumulado en los gobiernos locales.

Para el contraste empírico se utilizan datos presupuestarios de los ayuntamientos catalanes con una población superior a los 10.000 habitantes, para los cuales disponemos de datos durante el periodo 1988-1999, en total 86 municipios. La metodología empleada está basada en una Prueba T para muestras relacionadas.

**Palabras clave:** Ciclos Políticos Presupuestarios, Ayuntamientos, Endeudamiento, Ilusión Fiscal.

---

<sup>1</sup> El presente documento ha recibido financiación del proyecto de investigación Cicyt, ref. SEC99-0771, del Ministerio de Educación y Ciencia.

# 1. INTRODUCCIÓN

Los escenarios actuales de las economías occidentales ponen de manifiesto la necesidad urgente de una reforma de la gestión pública, dentro del marco de una nueva cultura política, social y administrativa, que cuente con el apoyo de los diferentes agentes implicados, y en especial de los propios empleados públicos. Ante la crisis evidente del modelo burocrático de gestión pública, se han desarrollado unas líneas maestras para su reforma, que parten entre otras de la Teoría de la Elección Pública y la Teoría de la Agencia y que ha dado lugar a lo que se conoce internacionalmente como *New Public Management* (NPM).

El NPM plantea una serie de actuaciones que buscan, en definitiva, conseguir una mayor flexibilidad en la gestión, una mayor eficacia y una mayor eficiencia. Como características principales tiene las siguientes (Buschor, 1994; y Gilling, 1994):

- ✓ Orientación de la gestión hacia consumidores y usuarios.
- ✓ Mayor acento en la reducción de costes y en la maximización de la eficiencia y la eficacia.
- ✓ Mayor énfasis en la gestión que en la política. Esto se traduce en un intento de racionalizar las decisiones, procurando delimitar el ámbito de las decisiones políticas, otorgando una mayor autonomía a los gestores.
- ✓ Especial atención al concepto de responsabilidad: Una mayor autonomía de gestión requiere de un mejor control y supone una delimitación más clara de responsabilidades. Por ello, este concepto, ligado al logro de los objetivos está sujeto a una redefinición, y de acuerdo con Pallot (1993), es necesario distinguir entre una responsabilidad política ligada a la elección de los objetivos y al logro de los resultados (eficacia), y una responsabilidad técnica asociada a cómo se han logrado esos resultados (eficiencia).

Como vemos, el NPM pretende mejorar la gestión en la administración pública; en este sentido, consideramos que para poder llevar a cabo las actuaciones necesarias es importante conocer los problemas que debe afrontar el sector público. Por ello, este trabajo de investigación tiene como objeto profundizar en el estudio de alguno de estos problemas, como son determinados focos de ineficacia e ineficiencia en los ayuntamientos, que surgen como consecuencia de la toma de decisiones no siempre basadas en criterios económicos o sociales. En este sentido nuestro objetivo es el de comprobar la existencia de Ciclos Políticos Presupuestarios (en adelante CPP) en los ayuntamientos catalanes, introduciendo en el análisis una cuestión hasta el momento poco o nada considerada: cuál es el papel del endeudamiento dentro de los CPP, que será analizado desde un enfoque de la teoría de la ilusión fiscal. Veremos si en la utilización de este instrumento financiero se da una distribución temporal estratégica en torno a las citas electorales y si la existencia de CPP puede resultar un factor explicativo importante del endeudamiento acumulado en los ayuntamientos catalanes.

## 2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

El marco analítico de esta investigación parte de las teorías explicativas de los Ciclos Políticos Económicos (en adelante CPE), que se enmarcan dentro de la Escuela de la Elección Pública (Public Choice), y cuya finalidad es la de profundizar en un aspecto concreto de la conexión entre política y economía: la alteración de la distribución temporal de algunas variables económicas inducidas por las pautas de actuación de los agentes

del sector público. Estos ciclos económicos nacen de los incentivos políticos derivados del mecanismo de elección periódica de los representantes de los ciudadanos a través de votaciones.

La investigación sobre política y economía se ha efectuado desde diferentes enfoques y, consecuentemente, se ha tratado bajo diferentes marcos teóricos. Partiendo siempre de que los representantes políticos, para poder gobernar, han de superar unas elecciones, podemos decir que son éstas las que motivan la existencia de CPE. Varios son los propósitos de las elecciones<sup>2</sup>: (1) controlar el desempeño del actual gobierno. Si no es el adecuado, no volverá a ser reelegido; (2) seleccionar al gobierno más competente; y (3) elegir al gobierno cuyas preferencias ideológicas sean más cercanas a la mayoría de los votantes. Estos tres propósitos crean incentivos específicos en los políticos, motivados por los deseos de ganar las elecciones y ser reelegidos.

Sobre estos incentivos se han desarrollado diferentes modelos de CPE que admiten diferentes esquematizaciones. Siguiendo a Price (1997) podemos resumir estos modelos en cinco versiones diferentes: 1) ciclos oportunistas irracionales, 2) ciclos partidistas irracionales, 3) ciclos partidistas racionales, 4) ciclos oportunistas racionales y 5) ciclos estratégicos de deuda.

Antes de pasar a comentar cada una de estas versiones avanzamos cuáles son las premisas, tanto de los modelos oportunistas como de los partidistas. En los primeros, los representantes políticos maximizan su popularidad o probabilidades de reelección. En los segundos, diferentes partidos políticos representan los intereses de diferentes segmentos del electorado y, cuando están en el poder, siguen políticas que son favorables a estos segmentos que los apoyan. La literatura, básicamente, se ha centrado en dos tipos de partidos o coaliciones; de izquierdas que están más preocupados por temas de desempleo (en el ámbito macroeconómico) o de aumentar los gastos de carácter social (en el ámbito presupuestario), y de derechas, más preocupados por reducir la inflación (en el ámbito macroeconómico).

## **2.1. MODELOS IRRACIONALES**

Es en la década de los años 70 cuando aparecen los primeros modelos analíticos de CPE, pudiendo destacar entre ellos los trabajos de Nordhaus (1975), Lindbeck (1976), MacRae (1977) o Tufte (1978) sobre ciclos oportunistas y Hibbs (1977, 1987) sobre ciclos partidistas. Todos ellos tienen en común una formulación adaptativa de las expectativas de los ciudadanos y están basados en la Curva de Phillips.

---

<sup>2</sup> Persson y Tabellini (1995).

Uno de los trabajos más interesantes de esta primera generación de modelos fue el de Nordhaus (1975). Éste sugiere que los gobiernos interesados en maximizar su número de votos deberían adecuar la política macroeconómica para mejorar la probabilidad de ser reelegidos. Nordhaus predice un alto crecimiento de la economía y un bajo desempleo, incrementando la inflación en periodo de elecciones y una recesión postelectoral, y todo ello sin tener en cuenta la orientación política del gobierno en el poder. En su modelo hay cuatro elementos básicos: 1) la economía es descrita por una curva de Phillips, 2) los votantes tienen preferencias de voto basadas sobre los resultados económicos esperados, tales como la inflación y el *output* agregado, 3) las expectativas no son racionales, 4) el momento de las elecciones está exógenamente fijado.

En cuanto a los modelos partidistas, Hibbs (1977) postula que los diferentes partidos políticos elegirán diferentes combinaciones entre inflación y desempleo<sup>3</sup>. Partidos de izquierdas prefieren controlar el desempleo a costa de una mayor inflación, a diferencia de los partidos de derechas.

Una modelización intermedia entre los modelos oportunistas y los partidistas puede observarse en los trabajos de Frey (1978) y Frey y Schneider (1978), donde un gobierno puede adoptar tanto políticas oportunistas como partidistas. Lo anterior se lleva a cabo asumiendo que el comportamiento oportunista domina cuando la ventaja sobre el partido de la oposición cae por debajo de un nivel arbitrario, pero cuando está por encima se desplazan hacia pautas más partidistas.

Sin embargo, estos modelos entran en crisis debido a la revolución teórica de las expectativas racionales, lo que obliga a replantear el fundamento teórico de los ciclos, ya que si los votantes son racionales se asume que no pueden cometer los mismos errores de forma sistemática<sup>4</sup>.

## 2.2. MODELOS RACIONALES

A mediados de los años 80 surgen nuevas formulaciones a partir de las expectativas racionales. Cukierman y Meltzer (1986), Rogoff y Sibert (1988), Rogoff (1990), y Persson y Tabellini (1990) proponen modelos oportunistas racionales. Alesina (1987, 1988) desarrolla un modelo partidista racional. Básicamente, estos nuevos modelos se apoyan en la existencia de asimetrías de información entre gobierno y votantes, ignorancia racional entre votantes e incertidumbre sobre el resultado de las elecciones.

De los autores anteriores cabe destacar el trabajo de Rogoff y Sibert (1988), donde introducen el concepto de información asimétrica con el que argumentan que los gobiernos conocen la información antes que los votantes. Aquí, la incertidumbre es acerca de la competencia<sup>5</sup> del gobierno, que debe ser inferida por el electorado<sup>6</sup> observando los resultados

---

<sup>3</sup> O lo que es lo mismo, elegirán diferentes puntos sobre la curva de Phillips.

<sup>4</sup> La manipulación sistemática de los presupuestos debería llegar a ser entendida por los votantes y anulada en un contexto de expectativas racionales.

<sup>5</sup> Para ellos, un gobierno es más competente cuanto menos ingresos necesita para proveer un nivel dado de servicios a sus ciudadanos. Nosotros adoptaremos este mismo enfoque, el cual también puede ser visto de otra forma; la competencia aumenta cuando para un nivel dado de ingresos se incrementa la cantidad de servicios ofrecidos.

de la política llevada a cabo por éste. Por esto, los gobiernos tienen incentivos a dar *señales* de que lo están haciendo bien (es decir, son competentes). El modelo tiene características oportunistas ya que la acción de *señalizar* la competencia incrementa la probabilidad de ser reelegido.

Posteriormente, Schultz (1995) denuncia las carencias de los modelos racionales, ya que éstos están basados sobre la asunción implícita de que los incentivos del gobierno a manipular la economía no varían de un periodo de elecciones a otro. Dice que los beneficios y costes esperados de las manipulaciones políticas dependen de la probabilidad de reelección del gobierno; cuando la probabilidad es alta, el beneficio potencial es bajo mientras los costes son altos, en cambio, si esta es baja los beneficios potenciales son grandes mientras que los costes potenciales son descontados fuertemente. Por lo tanto, existe una relación inversa entre la probabilidad de reelección y el grado en que los políticos en el gobierno condicionan la economía.

La mayoría de estos modelos siguen basándose en la premisa de que el momento de las elecciones está exógenamente fijado, aunque surgen algunos trabajos que consideran las implicaciones de elecciones endógenas, como Alesina, Cohen y Roubini (1993)<sup>7</sup> e Ito (1990). Estos trabajos consideran el hecho de que no siempre los gobiernos actúan alterando la distribución temporal de sus gastos e ingresos en función de si se encuentran en periodo electoral o no. Algunos simplemente alteran la fecha de elecciones en función de que la situación económica sea más o menos favorable para los intereses de los ciudadanos.

Una clara diferencia entre la primera generación de modelos y los más actuales es que aquellos, a la hora de contrastar la existencia del ciclo electoral, se centraban en los resultados de la acción política, analizando variables como el *output* agregado y el desempleo (CPE), mientras que los más recientes desarrollos se decantan, mayoritariamente, por los instrumentos y no por los resultados de la acción política, como serían gastos o nivel impositivo de los gobiernos, lo que se conoce como CPP<sup>8</sup>.

Por otro lado, en la mayor parte de la literatura sobre estos ciclos la unidad de análisis es el gobierno central, siendo escasa la investigación a nivel subnacional, lo que se acentúa especialmente para el caso de los ayuntamientos. Es en los últimos años cuando más se ha centrado la investigación sobre este ámbito. Podemos destacar, entre otros trabajos, a Blais y Nadeau (1992) y Bradford (1998), ambos sobre diez gobiernos provinciales en Canadá, quienes obtienen evidencias de la existencia de un CPP, o Díaz de Sarralde (1998, 2000)

---

<sup>6</sup> Los votantes no tienen incentivos para realizar una costosa búsqueda de información sólo para decidir su propio voto, ya que éste tiene un peso infinitesimal en el cómputo global.

<sup>7</sup> Estos autores comprueban la hipótesis de si los políticos son oportunistas de una manera *pasiva* al convocar las elecciones cuando las variables económicas están a su favor para así incrementar la probabilidad de reelección.

<sup>8</sup> Es mucho más fácil alterar los gastos o la política fiscal que los resultados macroeconómicos, tales como el producto nacional bruto, la inflación o el desempleo. Esto es debido a que los gobiernos controlan sus

cuyos trabajos se centran en el ámbito de las Comunidades Autónomas españolas, apoyando sus resultados la existencia de un CPP en el nivel de gobierno analizado aunque de escasa intensidad. En el ámbito local tenemos a Bhattacharyya y Wassmer (1995) y Rosemberg (1992). El trabajo de este último se aparta del enfoque oportunista tradicional<sup>9</sup> argumentando que las asimetrías intertemporales en los gastos se producen cuando el gobierno ha decidido dejar la política o tiene una probabilidad muy reducida de ganar las próximas elecciones<sup>10</sup>. Sus resultados muestran que en los gobiernos que no buscan ser reelegidos, el efecto de una desviación presupuestaria en el periodo preelectoral es mayor que en el caso de los gobiernos que sí buscan ser reelegidos, aunque en estos últimos también encuentra una asimetría importante<sup>11</sup>.

Acabaremos este apartado centrándonos en el caso español. Aparte de Sarralde, son pocos los autores que han prestado atención a los CPE en nuestro país y, además, todos ellos se centran en el nivel central de gobierno. Podemos citar a Amor (1985, 1987, 1990), Mancha (1993) y Sanjiao (1998).

En general, podemos decir que los resultados de los trabajos empíricos que se han llevado a cabo para tratar de determinar la existencia de estos ciclos son ambiguos, aunque la evidencia empírica ha validado más el CPP frente al CPE.

### 2.3. LOS CICLOS ESTRATÉGICOS DE DEUDA

Dentro de los ciclos electorales, donde mayor protagonismo ha adquirido el endeudamiento ha sido en los llamados *ciclos estratégicos de deuda* (en adelante CED)<sup>12</sup>. La idea general que hay detrás de estos modelos es que los gobiernos actuales tratan de crear limitaciones para los futuros gobiernos mediante el recurso al endeudamiento, cuyo volumen será mayor cuanto más polarizadas estén las preferencias de los partidos<sup>13</sup> en cuanto a la composición del gasto público, y cuanto más improbable sea la reelección futura del gobierno actual. Por tanto, la principal dificultad para comprobar empíricamente sus hipótesis radica en el hecho de que se requieren datos sobre las expectativas de los gobiernos de ser derrotados en

---

presupuestos mientras que sólo tienen un impacto indirecto sobre la economía (Blais y Nadeau, 1992). Este hecho adquiere mayor relevancia cuando se trata de gobiernos subnacionales.

<sup>9</sup> El cual asume que los políticos buscan maximizar la probabilidad de reelección.

<sup>10</sup> Este argumento se basa en que la habilidad del político para dispensar contratos (incrementando el gasto) aumentará el alcance de sus contactos empresariales, lo cual, una vez haya salido del gobierno, le producirá beneficios tales como oportunidades de empleo en el sector privado o, incluso, la percepción de comisiones.

<sup>11</sup> Otros trabajos, aunque teóricos, en esta misma dirección son Baleiras (1997) y Baleiras y Santos (2000).

<sup>12</sup> Son modelos que, aunque pueden englobarse dentro de los CPE, se apartan algo de los modelos tradicionales que hemos visto en los apartados anteriores.

<sup>13</sup> Normalmente se centran en sistemas bipartidistas. Cuando existen diferentes partidos se suelen agrupar en dos tipos: tendencia de derechas y tendencia de izquierdas.

las próximas elecciones<sup>14</sup>, datos que no son directamente observables por lo que se ha de recurrir a variables *proxies*, cuya construcción puede ser muy arbitraria. Algunos de los trabajos más relevantes sobre este tipo de modelos son Persson y Svensson (1989), Alesina y Tabellini (1990) y Per Pettersson (2001).

Otro grupo de trabajos, Aghion y Bolton (1990), Milesi-Ferreti (1995) y Milesi-Ferreti y Spolaore (1994), adoptan una perspectiva diferente; los gobiernos utilizan estratégicamente la deuda pública para influir en el resultado de las elecciones incidiendo en las preferencias del electorado.

Como ejemplo comentamos el trabajo, teórico, de Aghion y Bolton. Ellos argumentan que, además de poder influir en las políticas de futuros gobiernos, la deuda pública puede ser utilizada como un instrumento político para asegurar la reelección del gobierno actual, pero esto depende de que exista un riesgo de quiebra<sup>15</sup>; si un gobierno en el poder puede prometer creíblemente que los obligacionistas recibirán su capital, y esta promesa no es creíble cuando la hace la oposición, entonces el gobierno en el poder tiene un incentivo a acumular excesiva deuda pública. Así se incrementa el número de obligacionistas (éstos también son votantes), a quienes les afectaría una quiebra y, por lo tanto, votarán por el gobierno en el poder. No obstante, este argumento no resulta aplicable en el ámbito de los gobiernos locales, ya que está basado en la deuda pública<sup>16</sup> y, por lo menos en los ayuntamientos catalanes, no se utiliza este tipo de pasivos sino que el endeudamiento se encuentra concentrado, básicamente, en préstamos bancarios<sup>17</sup>.

Finalmente, Baber y Sen (1986), al igual que los autores anteriores, también ven la utilización de la deuda como un mecanismo para incidir en el resultado de las elecciones, aunque su argumento es diferente, de hecho se acerca más al de los modelos oportunistas. Según estos autores, los políticos actúan para incrementar el soporte recibido por los grupos de interés (votantes), quienes son considerados en sus dos vertientes; como consumidores de recursos públicos y como financiadores de los mismos (contribuyentes). En particular, esto significa que los políticos buscan vías para aumentar el gasto sin subir los impuestos, y es aquí donde entra en juego la deuda. Financiando el gasto público mediante deuda se concentran los beneficios del gasto en la actual generación (grupos de interés que pueden influenciar en el resultado de las próximas elecciones), mientras las cargas impositivas se trasladan hacia las generaciones futuras (quienes no están representadas actualmente). Debido a lo anterior, los incentivos de los representantes políticos en el poder a utilizar endeudamiento, en vez de impuestos, para financiar gastos varía inversamente con el tiempo que queda hasta las próximas elecciones. Los resultados de su contraste empírico muestran evidencias de que se producen incrementos en los niveles de emisión de deuda

---

<sup>14</sup> Esta es la variable clave, en la cual se apoya todo el modelo.

<sup>15</sup> Entendido como el hecho de que los obligacionistas corran el riesgo de no recuperar el capital invertido. Por ejemplo debido a un incremento en el nivel de inflación que reduzca el valor real de la deuda.

<sup>16</sup> Empréstitos emitidos por los gobiernos.

en el año electoral y en el inmediatamente anterior, y una reducción en los dos años siguientes a las elecciones, además estas variaciones son mayores en los estados donde la competición política entre partidos es más alta.

### **3. GOBIERNOS LOCALES Y CICLOS POLÍTICOS PRESUPUESTARIOS**

Hemos constatado que es en el nivel local donde menos se ha profundizado con las teorías de los CPP. En nuestro país no hemos encontrado ninguna investigación que, en este ámbito, intente contrastar un comportamiento de este tipo.

Una primera cuestión que debemos plantearnos es si este nivel de gobierno tiene autonomía suficiente, en la elección de gastos e ingresos, para que las teorías de los ciclos electorales les sean aplicables. Para ello nos hemos de centrar tanto en sus competencias como en su sistema de financiación.

Analizando los ayuntamientos, tanto desde la vertiente de las funciones que tienen que desempeñar como desde el punto de vista de los recursos o fuentes de financiación que pueden utilizar para ello, podemos decir que éstos poseen la suficiente autonomía sobre gastos e ingresos como para poder plantearnos estudiar si existe un comportamiento estratégico con la intención de influenciar los resultados electorales. En cuanto a los ingresos<sup>18</sup>, los ayuntamientos pueden fijar los tipos impositivos de los impuestos locales<sup>19</sup> y, en su caso, a elegir la estructura tributaria que consideren más adecuada para obtener los recursos propios necesarios para el ejercicio de sus competencias de gasto, incluyendo además un uso creciente de tasas y precios públicos, con los que se pretende hacer recaer cada vez más y en mayor medida los costes de los servicios públicos sobre los usuarios de éstos (Suárez, 2000), pudiendo, además, recurrir al endeudamiento. En este sentido, las haciendas locales gozan de un mayor grado de autonomía fiscal que las CCAA de régimen común<sup>20</sup> (Monasterio, 2000). En cuanto a los gastos, los ayuntamientos están obligados a prestar unos determinados servicios en función del número de habitantes del municipio, pero está dentro de su discreción el ofrecer servicios adicionales a éstos o, incluso, alterar los niveles de calidad de los mismos, lo cual tendrá repercusiones sobre los costes totales soportados por la corporación local.

---

<sup>17</sup> Pero aunque utilizasen empréstitos, las acciones de los gobiernos locales no tienen la suficiente fuerza como para provocar un riesgo de quiebra en el sentido apuntado por estos autores.

<sup>18</sup> Es la ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), la que configura el actual marco de financiación de los municipios.

<sup>19</sup> Siempre dentro de unas bandas que fija la ley.

<sup>20</sup> Como ya vimos en páginas anteriores, en nuestro país los únicos trabajos realizados sobre CPP se llevaron a cabo sobre el nivel de las CCAA, encontrando evidencias de la existencia de tal ciclo, lo cual también nos sirve como justificación para llevar a cabo una investigación en el nivel local.



De lo anterior concluimos que las teorías de los ciclos político presupuestarios también son aplicables en el sector público local español<sup>21</sup>, aunque éste tenga un menor margen para manipular la política fiscal que el nivel central de gobierno.

Una vez hemos concluido que estas teorías son aplicables en el análisis del sector público local, el siguiente paso será presentar las ventajas e inconvenientes que presenta el hecho de trabajar con éste nivel de gobierno.

En cuanto a las desventajas, ya se ha comentado que los ayuntamientos tienen una menor discreción para obtener recursos y generar gastos que otros gobiernos de niveles superiores, sobre todo respecto al gobierno central. Eso podría resultar en que, caso de que existan, estos ciclos fuesen de una menor intensidad.

Por otro lado, pensamos que las ventajas superan a las desventajas por varias cuestiones. La primera es que como apunta Rogoff (1990:34): “*se debería trabajar también con datos de elecciones a nivel de local y de estados, en lugar de concentrarse solamente sobre un reducido número de observaciones disponibles para política nacional*”. Trabajar con ayuntamientos permite tener más observaciones que con otros niveles de gobierno.

Como señala Bradford (1998), la combinación de series temporales y datos cross section genera un número relativamente grande de observaciones sobre periodos electorales, lo cual representa una mejora sobre la forma predominante de estudio empírico en este área, el cual se ha centrado básicamente sobre series temporales de un único gobierno nacional, lo que suele generar relativamente pocas observaciones sobre periodos electorales.

Algunos trabajos sobre gobiernos nacionales, como Alesina, Cohen y Roubini (1993)<sup>22</sup>, han utilizado datos de varios países para evitar el problema anterior. Con este enfoque añaden más observaciones sobre periodos electorales, pero con el coste de introducir más “ruido” en el análisis debido a la diversidad constitucional e institucional existente entre países. En nuestro caso esto no ocurre ya que las diferencias existentes entre municipios catalanes, objeto de esta investigación, son mínimas.

Otra ventaja que encontramos en el hecho de analizar los ayuntamientos, es que no tenemos ningún problema de endogeneidad en las elecciones. Aquí, las elecciones tienen una fecha establecida que suele respetarse: cada cuatro años todos los ayuntamientos han de convocar elecciones.

Finalmente, un problema que nos encontramos a la hora de contrastar los CPP (o los CPE) es que, a la hora de analizar el comportamiento del gobierno atendiendo a la evolución de determinados indicadores económicos, se corre el peligro de incluir resultados debidos a factores ajenos al mismo, por ejemplo variaciones en ingresos fiscales debidas a la coyuntura económica. Este peligro está menos presente en el caso del sector

---

<sup>21</sup> Estas teorías, en sus diferentes versiones, ya han sido aplicadas sobre gobiernos locales en algunos trabajos realizados fuera de nuestro país. Como ya vimos en páginas anteriores, estos eran Rosemberg (1992), Bhattacharyya y Wassmer (1995) y Pettersson (2001).

público local, ya que su sistema de ingresos es menos dependiente de la coyuntura económica general que en el caso del gobierno central; sus principales impuestos, IBI, IAE y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica son mucho más rígidos que el impuesto sobre la renta, por ejemplo.

#### 4. ILUSIÓN FISCAL Y CICLOS POLÍTICOS PRESUPUESTARIOS

Creemos importante analizar los CPP a partir de la teoría de la ilusión fiscal, ya que no son las variables reales, sino las percibidas, las que determinan el voto de los ciudadanos. Según esta teoría, la forma en que los gobiernos financien el gasto puede influenciar el tamaño del sector público. Esto es debido a que, cuanto menos transparente sea el sistema impositivo mayor será la subestimación de los votantes respecto al precio impositivo de los servicios públicos, y por tanto se incrementará la cantidad demandada. El beneficio para los políticos puede ser un aumento de los votos esperados, debido a que el menor precio impositivo percibido incrementa la utilidad percibida del votante medio. Esta idea de ilusión fiscal, sugerida en un principio por Amilcare Puviani en un contexto diferente, fue introducida en la moderna literatura sobre hacienda pública por James M. Buchanan y adoptada por un cierto número de economistas con el propósito de contrastar su validez empírica<sup>23</sup>.

Existe una abundante literatura empírica donde se ha tratado la ilusión fiscal desde diversas perspectivas, que podrían quedar resumidas en las siguientes:

- La complejidad del sistema de ingresos, medido a través de índice de Herfindahl
- La elasticidad-renta del sistema de ingresos del gobierno.
- El efecto adherencia (*flypaper effect*).
- La ilusión de la deuda<sup>24</sup>.

Nos interesa esta última perspectiva debido a que podemos también considerar la variación temporal en el gasto (que predice la teoría de los CPP) desde el lado de la financiación, ya que si en un momento determinado decidimos aumentar los gastos, esto implica necesariamente una mayor financiación para satisfacer este aumento del gasto, que en coherencia con el concepto de *señalización* utilizado, deberá obtenerse por los medios menos visibles para los ciudadanos-contribuyentes. Por lo tanto, lo ideal sería recurrir a instrumentos que puedan ocasionar ilusión fiscal como pueden ser las transferencias intergubernamentales y el recurso al endeudamiento<sup>25</sup>. Nos vamos a centrar en este último ya que puede ser utilizado según estime oportuno el

---

<sup>22</sup> Dichos autores comprueban sus hipótesis sobre 14 países de la OCDE; Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Japón, Holanda, Nueva Zelanda y Reino Unido.

<sup>23</sup> Ver Puviani, A. (1972); *Teoría de la ilusión financiera*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid (Versión original italiana de 1903), y Buchanan, J. (1967); “*Public finance in democratic process*”. University of North Carolina Press.

<sup>24</sup> Existe múltiple literatura que señala la financiación mediante deuda pública como generadora de ilusión fiscal: Niskanen (1978), Diamond (1989), Dickson y Yu (2000), Levy y Feigenbaum (1987) o Wagner (1987) entre otros.

<sup>25</sup> Al respecto, Bosch y Suárez (1994) también se refieren a este tipo de recursos financieros señalando que, al no ser medios de financiación perceptibles por el contribuyente, son susceptibles de crearle ilusión fiscal. No obstante, conviene apuntar la existencia de teorías que van en sentido contrario, como la teoría de la neutralidad de la deuda, aunque ésta no ofrece hoy en día evidencia suficiente.

gobierno local<sup>26</sup>, y como indican Levy y Feigenbaum (1987): aunque no exista una diferencia económica entre la financiación del gasto público mediante deuda o impuestos, los votantes si que pueden percibir diferencias que influyan en sus decisiones de voto, por lo que podemos esperar un sesgo político hacia la financiación con déficit. Además, este planteamiento no viola la racionalidad económica, ya que parte de la información asimétrica existente entre los votantes y los gobiernos.

En general, a partir de un enfoque de ilusión fiscal el recurso al endeudamiento provocaría que los ciudadanos subestimasen el valor descontado presente de los futuros pagos de impuestos que implica la financiación mediante deuda. Esta subestimación será tanto mayor cuanto más importante sea el grado de información imperfecta que les afecte. Al respecto, nosotros creemos que la importancia de una información imperfecta es mayor de lo que se desprende de la literatura estudiada, en el sentido de que el ciudadano medio no conoce cuál es el recurso al endeudamiento por parte de su gobierno municipal<sup>27</sup>, ni tampoco las características del mismo. En primer lugar, estos datos no suelen estar disponibles (publicados) para el público en general hasta al cabo de unos tres años<sup>28</sup>. En segundo lugar, la inmensa mayoría de los ciudadanos no son capaces de analizar la información presupuestaria y contable que presentan las corporaciones locales<sup>29</sup>, ya que esto solamente está al alcance de unos pocos individuos que posean una cierta preparación técnica. Si además tenemos en cuenta que los ciudadanos-votantes no tienen incentivos a realizar una costosa búsqueda de información sólo para decidir su propio voto, entonces la financiación vía endeudamiento puede resultar un instrumento muy adecuado para provocar una reducción en el coste percibido de los bienes y servicios en la actual generación de votantes.

Lo anterior aún resulta reforzado si consideramos la posibilidad de la existencia de una política de reproducción de la deuda (emitiendo nueva deuda para garantizar el servicio de la ya existente). De esta manera, las futuras cargas impositivas de la deuda se diferencian en el tiempo de forma permanente, creando unas expectativas racionales en el ciudadano que le inducen a considerar la inexistencia de cargas tributarias derivadas del endeudamiento público (Corona, 1987). Además, cabe señalar que el hecho de que en nuestro país hayan existido varios procesos de asunción de la deuda municipal por parte del Estado también refuerza el argumento anterior.

Como puede observarse, este planteamiento refuerza el papel de la información imperfecta dentro de la relación endeudamiento-ilusión fiscal. En la mayor parte de la

---

<sup>26</sup> Cuestión ampliamente tratada en Escudero (2002).

<sup>27</sup> Al respecto, Cavaco (1986) señala que los individuos podrían no ser conscientes de que se ha emitido deuda.

<sup>28</sup> El limitado flujo de información desde el sistema impositivo hacia los individuos significa en esencia que no pueden controlar todas las fuentes de ingresos existentes para el gobierno (Dalamagas, 1994).

<sup>29</sup> Además de saber interpretar la información presupuestaria y contable, se necesitan otra serie de conocimientos. Al respecto, Corona (1987) indica lo siguiente: “*aunque los datos fundamentales de dichas emisiones sean conocidos, la ignorancia sobre los conceptos matemáticos de equivalencia, la elección de las tasas de interés aplicables, etc., pueden conducir a una evaluación incorrecta de los impuestos futuros, con su correspondiente ilusión*”.

literatura se parte de la premisa de que se conoce la existencia de la deuda, y se trabaja en la línea de que los impuestos futuros derivados de la misma se perciben como menos gravosos de lo que sería una imposición actual. Nosotros pensamos que es más realista asumir la existencia de una fuerte información imperfecta, lo cual lleva a los ciudadanos a desconocer cuál está siendo el recurso al endeudamiento por parte de su gobierno para financiar los bienes y servicios públicos.

## 5. ENDEUDAMIENTO Y CICLOS POLÍTICOS PRESUPUESTARIOS

### 5.1. DEFINICIÓN DE LAS HIPÓTESIS

A partir del análisis efectuado en el apartado anterior creemos que el endeudamiento, debido a sus características, puede jugar un papel importante dentro de los ciclos electorales, cuestión que no ha sido suficientemente tratada<sup>30</sup>. Como hemos visto, el endeudamiento resulta ser un instrumento muy interesante para poder incrementar los niveles de gasto en determinados periodos (cerca de las elecciones), sin que los contribuyentes perciban un aumento en su carga fiscal. Por lo tanto, pretendemos contrastar si el recurso al crédito por parte de los ayuntamientos sigue alguna pauta cíclica con relación a los periodos electorales. Concretamente, las hipótesis que vamos a contrastar son las siguientes:

*H1: El recurso al endeudamiento por los gobiernos locales sigue una pauta cíclica de comportamiento en función de la cercanía del periodo electoral, de modo que este recurso resulta más utilizado en los años previos a las elecciones.*

Además, presentamos una segunda hipótesis derivada de la anterior:

*H2: Un comportamiento como el que predice la hipótesis anterior provocará, a medio y largo plazo, una reducción en la capacidad de endeudamiento de los gobiernos locales.*

El argumento de esta segunda hipótesis supone que la variación temporal en el recurso al endeudamiento no tiene un efecto nulo, es decir que los incrementos en los años preelectorales no se ven compensados con reducciones de la misma intensidad durante el resto de años, sino que a medio y largo plazo esto provocará un aumento en los niveles de

---

<sup>30</sup> Si exceptuamos los ciclos estratégicos de deuda.

endeudamiento de estos gobiernos. A partir de lo anterior podemos pensar en los CPP como un factor explicativo del endeudamiento acumulado de estas entidades.

De la revisión de la literatura efectuada hasta el momento, se desprende que el trabajo más cercano a la idea que queremos transmitir sobre la relación del endeudamiento y los CPP es el de Baber y Sen (1986). Como ya vimos, en su argumento se utiliza la deuda como un mecanismo para incidir en el resultado de las elecciones, concretamente para aumentar la probabilidad de reelección. No obstante, estos autores no se apoyan en la teoría de la ilusión fiscal para justificar este hecho, sino que suponen que los ciudadanos conocen la política de endeudamiento de su gobierno al que premian con su voto debido al hecho de que resultan beneficiados por la misma.

## 5.2. METODOLOGÍA

Vamos a trabajar con datos de presupuestos iniciales de los ayuntamientos de Cataluña con una población superior a los 10000 habitantes, para los cuales disponemos de datos durante el periodo 1988–1999<sup>31</sup>, en total 86 municipios. Al respecto queremos señalar que habría resultado interesante trabajar, además de con presupuestos iniciales, con presupuestos liquidados para controlar si en el proceso de ejecución del presupuesto se potencia o se reduce el ciclo<sup>32</sup>, pero no ha sido posible obtenerlos. Estos datos se han obtenido del Ministerio de Administraciones Públicas.

Partiremos de la metodología utilizada por Baber y Sen (1986), con algunas modificaciones, para contrastar si en los periodos electorales se produce un incremento en el recurso al endeudamiento por parte de los ayuntamientos. La variable a estudiar será, al igual que en el trabajo de referencia, el endeudamiento neto anual (capítulo 9 del presupuesto de ingresos menos capítulo 9 del presupuesto de gastos), que será deflactado utilizando los gastos totales no financieros para cada año (presupuesto de gastos, menos capítulos 3 y 9 del mismo); la designaremos como DG.

Además de la anterior, definimos una nueva variable que consideramos refleja mejor el efecto de la ilusión fiscal. En este caso, se construye como el capítulo 9 del presupuesto de ingresos menos los capítulos 3 y 9 del presupuesto de gastos, y será deflactada de la misma forma que la anterior; la denominamos DDG. Como podemos ver, el numerador de esta variable nos muestra el flujo financiero neto por operaciones de endeudamiento o, dicho de otra forma, la diferencia entre el nuevo endeudamiento que asume el ayuntamiento y las amortizaciones financieras y pago de intereses realizados por éste a las entidades de crédito. Por lo tanto, la cantidad resultante es un recurso neto que la corporación local obtiene cada ejercicio, a partir de su relación con

---

<sup>31</sup> Durante este periodo se realizaron tres citas electorales, para todos los municipios, que tuvieron lugar en las siguientes fechas: 26 de mayo de 1991, 28 de mayo de 1995 y 13 de junio de 1999.

<sup>32</sup> Díaz de Sarralde (2000), trabaja con datos de las cuatro fases de evolución presupuestaria (Presupuestos Iniciales, Presupuestos Finales, Obligaciones Contraídas y Pagos Líquidos), encontrando evidencias de un CPP, en la vertiente del gasto, tanto con datos liquidados como iniciales, aunque de menor intensidad en estos últimos. En cambio, este mismo autor en una investigación anterior, 1998, trabaja con presupuestos iniciales y liquidados encontrando evidencias de un mayor CPP, en este caso sobre déficits presupuestarios, en los primeros.

las entidades de crédito, recurso que puede dedicarse íntegramente a satisfacer gastos no financieros<sup>33</sup>, lo cual tiene el efecto de reducir el coste percibido por los ciudadanos de los bienes y servicios que reciben por parte de sus respectivos gobiernos locales.

La metodología estará basada en una Prueba T para muestras relacionadas, prueba que compara las medias de dos variables de un solo grupo. Calcula las diferencias entre los valores de las dos variables de cada caso y contrasta si la media difiere de cero. El procedimiento seguido ha sido el siguiente: se asigna a cada una de las variables que hemos definido anteriormente un valor determinado para cada ayuntamiento y para cada año, lo cual nos dará un total de 12 valores por ayuntamiento. Un segundo paso es el de promediar, para cada ayuntamiento, los valores correspondientes a los años electorales (1991, 1995 y 1999) con lo que obtenemos la variable DDG4 (para la variable DG sería DG4), los años preelectorales (1990, 1994 y 1998) obteniendo la variable DDG3, los años anteriores a los preelectorales (1989, 1993 y 1997) obteniendo DDG2 y, finalmente, los primeros años de cada ciclo electoral<sup>34</sup> (1988, 1992 y 1996) obteniendo DDG1. El tercer y último paso es el de promediar, para cada ayuntamiento, los 12 años con lo que obtenemos la variable PRODDG (para la variable DG sería PRODG).

Compararemos cada una de las variables (DDG1, DDG2, DDG3 y DDG4) con el promedio total (PRODDG). A partir de la primera hipótesis que hemos planteado anteriormente podemos esperar que DDG3 esté por encima del promedio total y que la diferencia entre las dos variables sea significativa, lo que sería considerado como evidencia suficiente de la existencia de un CPP en los ayuntamientos catalanes.

Si los resultados del anterior contraste se muestran como esperamos, volveremos a repetir el procedimiento, pero esta vez lo haremos para cada uno de los tres ciclos electorales que se dieron durante el periodo de análisis<sup>35</sup>, lo que nos permitirá hacer un análisis más detallado.

En cuanto a la segunda hipótesis planteada, en primer lugar tenemos que definir un criterio que nos permita identificar la capacidad de endeudamiento en las corporaciones locales. Al respecto, Vela Bargues (1995) indica que siendo los ingresos y no su inmovilizado lo que respalda las deudas de estas entidades, la mejor forma de evaluar su solvencia a largo plazo será la comparación de su endeudamiento (calendario de carga financiera) con la composición de sus ingresos, mediante el establecimiento de ratios específicos que relacionen sus ingresos con la carga financiera existente. Por ello nos hemos decantado por la utilización de la ratio *carga financiera*<sup>36</sup>/*ingresos corrientes*<sup>37</sup>. Para cada ayuntamiento ha sido realizada a partir del promedio de los valores

---

<sup>33</sup> Con ello no estamos diciendo que las cargas financieras deban satisfacerse a partir de nuevo endeudamiento, de hecho éstas deberían financiarse a partir de los ingresos corrientes de la corporación.

<sup>34</sup> Éstos, a su vez, serían los años preelectorales de los ciclos anteriores.

<sup>35</sup> El primero sería desde 1988 hasta 1991, el segundo desde 1992 hasta 1995 y el tercero desde 1996 hasta 1999.

<sup>36</sup> Como los capítulos 3 y 9 del presupuesto de gastos.

de todo el periodo de estudio (desde 1988 hasta 1999), con ello minimizamos el efecto que pueda producirse a causa de la disparidad de plazos de amortización de deuda entre ayuntamientos o la existencia de periodos de carencia (en cuanto a las amortizaciones financieras) en algunos de ellos.

Por tanto, a partir de la ratio anterior dividiremos a los ayuntamientos en dos grupos, en función de su capacidad de endeudamiento, los que estén por encima del promedio total se colocarán en el grupo de menor capacidad y viceversa (serán un total de 42 y 44 ayuntamientos respectivamente). Finalmente, volveremos a repetir la Prueba T para muestras relacionadas en los dos grupos de ayuntamientos<sup>38</sup> (lo haremos tanto para la variable DG como para DDG) esperando una mayor diferencia de medias, y por tanto una mayor intensidad del CPP, en el grupo de ayuntamientos con un menor margen de endeudamiento. Este resultado reforzaría la relación existente entre los CPP y el margen de endeudamiento en los ayuntamientos.

El planteamiento que hemos desarrollado para analizar las variables anteriores, está basado en el endeudamiento como instrumento generador de ilusión fiscal. De forma complementaria, vamos a definir otra variable que analizaremos de la misma forma; TG, una nueva ratio donde el numerador es igual a la suma de los ingresos por imposición y tasas (capítulos 1, 2 y 3 del presupuesto de ingresos) y el denominador a los gastos totales no financieros. Esta variable puede interpretarse como un índice de la identificabilidad, por parte de los ciudadanos, del coste de los bienes y servicios recibidos. Esperamos que los valores de la misma sean menores en los años preelectorales.

Mediante lo anterior no pretendemos argumentar que cerca de las elecciones se reduzca la presión fiscal. Lo que ocurre es que el gasto total aumenta mientras los impuestos y tasas se mantienen constantes, ya que se recurre a otras fuentes de financiación (endeudamiento).

### 5.3. RESULTADOS

En el siguiente cuadro resumimos los resultados de las variables DG y DDG (hemos marcado con sombreado las filas que presentan diferencias con un nivel de significación de hasta el 10 por 100).

**Cuadro 1. Resultados DG y DDG para todo el periodo**

variable	media	diferencias	significación
<b>DG4</b>	0,0407	-0,0175	0,000
<b>DG3</b>	0,0708	0,0126	0,001
<b>DG2</b>	0,0638	0,0057	0,272
<b>DG1</b>	0,0573	-0,00087	0,809
<b>PRODG</b>	0,0581		
<b>DDG4</b>	-0,0262	-0,0130	0,006

<sup>37</sup> Como los capítulos 1 a 5 del presupuesto de ingresos.

<sup>38</sup> Teniendo en cuenta que el número de observaciones de que disponemos para cada grupo no es excesivamente grande, hemos comprobado que las variables siguen una distribución normal mediante la prueba de Kolmogorov-Smirnov, cuestión que exige el procedimiento que estamos utilizando para el contraste.

<b>DDG3</b>	0,0047	0,0178	0,000
<b>DDG2</b>	-0,0079	0,0052	0,424
<b>DDG1</b>	-0,0233	-0,0101	0,021
<b>PRODDG</b>	-0,0132		

Como podemos observar los resultados apoyan nuestra primera hipótesis. En cuanto a DG (capítulo 9 del presupuesto de ingresos menos capítulo 9 del presupuesto de gastos, deflactada con los gastos totales no financieros) se han encontrado significativas las diferencias de medias de los años electorales y preelectorales, estando este último por encima del promedio y el año electoral por debajo. Si lo miramos en forma de incremento porcentual podemos decir que el promedio de los años preelectorales supera al promedio total en un 21,7 por 100.

En variable DDG (capítulo 9 del presupuesto de ingresos menos los capítulos 3 y 9 del presupuesto de gastos, deflactada con los gastos totales no financieros) vemos que los valores medios presentan signo positivo en algunos casos y negativo en otros. En el primer caso estaríamos hablando de *flujos financieros netos por operaciones de endeudamiento positivos* y en el segundo de *flujos financieros netos por operaciones de endeudamiento negativos*. La variable se muestra significativa en los años preelectorales, electorales y postelectorales. Vemos que, al igual que en la variable anterior, es en los años preelectorales cuando resulta superior al promedio total, apareciendo inferior al mismo en los dos años subsiguientes. También vemos que el año preelectoral es el único donde aparece un flujo financiero por operaciones de endeudamiento positivo.

En el anexo, gráficos 1 y 2, podemos ver gráficamente los resultados anteriores (el promedio de cada momento del ciclo electoral). En cada uno de los años señalamos su grado de significación; \*\*\* para un nivel del 1 por 100, \*\* para un nivel del 5 por 100 y \* para un nivel del 10 por 100.

Por tanto, vemos que las dos variables contrastadas presentan un comportamiento cíclico respecto a las citas electorales. Los resultados muestran que es en los años preelectorales cuando los gobiernos locales utilizan una mayor cantidad de recursos provenientes del endeudamiento para financiar gastos no financieros, siendo en los dos años subsiguientes cuando se produce el ajuste.

En cuanto a la variable DDG, aplicada de forma separada a los dos grupos de ayuntamientos, los resultados muestran una mayor intensidad del CPP en el grupo que recoge los ayuntamientos con menor margen de endeudamiento. Aquí, durante los años preelectorales, la media de la variable supera al promedio de todos los años con una diferencia de 0,0221 que muestra una significación igual a 0,003. En cambio, en el otro grupo la diferencia es de 0,0138 con una significación igual a 0,024. Respecto a DG también se encuentra que es en el grupo de ayuntamientos con un menor margen para endeudarse donde aparece una mayor intensidad del CPP (una diferencia de medias de 0,0159 frente a 0,0095 en el otro grupo).



Finalmente, mostramos los resultados de la variable TG:

**Cuadro 2. Resultados TG para todo el periodo**

variable	media	diferencias	significación
TG4	0,682	0,0157	0,005
TG3	0,653	-0,0131	0,007
TG2	0,653	-0,0131	0,127
TG1	0,677	0,105	0,039
PROTG	0,666		

Como podemos observar los resultados muestran el comportamiento esperado; en los años preelectorales aparecen valores inferiores al promedio total, mostrando la diferencia una significación igual a 0,007. También resultan significativas las diferencias de los años electorales y postelectorales, estando sus valores medios por encima del promedio total. Ver anexo, gráfico3.

Estos resultados se complementan perfectamente con los de las variables anteriores, ya que es en los años preelectorales cuando encontramos que esta variable se sitúa por debajo del promedio total, produciéndose el ajuste en los dos años siguientes, es decir, en los años electorales y postelectorales.

Por otro lado, y a partir de los resultados anteriores, podemos deducir que este comportamiento de la variable TG no está indicando que los gobiernos locales reduzcan su carga fiscal en los periodos preelectorales y la incrementen en los postelectorales. Lo que ocurre es que cerca de las elecciones se aumenta el gasto a partir del recurso al endeudamiento, sin que se aumente la carga fiscal, lo que provoca que esta ratio, TG, se reduzca.

Una vez se han presentado los resultados del análisis para todo el periodo completo, nos centramos ahora en la variable DDG repitiendo el análisis para cada uno de los ciclos electorales. También se realiza sobre la variable TG ya que nos permite efectuar el análisis desde otra perspectiva. En los cuadros 3 y 4 se resumen los resultados de las dos variables (a cada variable se le han añadido dos números que identifican el año al cual pertenece). Nuevamente podemos ver gráficamente los resultados en el anexo, gráficos 4 a 9.

**Cuadro 3. Resultados DDG para cada ciclo electoral**

variable	media	diferencias	significación
DDG99	-0,015	-0,0021	0,768
DDG98	0,008	0,0216	0,000
DDG97	-0,009	0,0036	0,719
DDG96	-0,036	-0,0231	0,006
PRODDG	-0,013		
DDG95	-0,038	-0,0155	0,073
DDG94	-0,032	-0,0093	0,239

<b>DDG93</b>	-0,017	0,0052	0,735
<b>DDG92</b>	-0,003	0,0196	0,013
<b>PRODDG</b>	-0,022		
<b>DDG91</b>	-0,023	-0,0203	0,038
<b>DDG90</b>	0,038	0,0407	0,000
<b>DDG89</b>	0,002	0,0042	0,536
<b>DDG88</b>	-0,027	-0,0246	0,001
<b>PRODDG</b>	-0,002		

**Cuadro 4. Resultados TG para cada ciclo electoral**

<b>Variable</b>	<b>media</b>	<b>diferencias</b>	<b>significación</b>
<b>TG99</b>	0,695	0,0118	0,096
<b>TG98</b>	0,663	-0,0197	0,002
<b>TG97</b>	0,679	-0,0045	0,545
<b>TG96</b>	0,695	0,0124	0,116
<b>PROTG</b>	0,683		
<b>TG95</b>	0,699	0,0318	0,005
<b>TG94</b>	0,680	0,0130	0,185
<b>TG93</b>	0,643	-0,0241	0,314
<b>TG92</b>	0,646	-0,0207	0,048
<b>PROTG</b>	0,668		
<b>TG91</b>	0,647	-0,0015	0,888
<b>TG90</b>	0,619	-0,0300	0,000
<b>TG89</b>	0,639	-0,0100	0,196
<b>TG88</b>	0,690	0,0414	0,000
<b>PROTG</b>	0,649		

Después de repetir el análisis para cada uno de los tres ciclos electorales que tuvieron lugar durante el periodo de estudio, observamos que los resultados se mantienen para las dos variables, excepto para el ciclo 1992-1995 donde la diferencia del año preelectoral respecto al promedio del ciclo no resulta significativa. Por tanto, hemos de plantearnos cuál pudo ser la causa de este cambio de comportamiento, y la encontramos en la reforma de 1988 (LRHL). Sobre ésta, en Valiño (1998) se muestra gráficamente la evolución cuantitativa y relativa del total de los ingresos en los ayuntamientos durante la transición de esta reforma (1990-94), donde se puede observar el importante incremento que supuso la misma, fundamentalmente en lo que constituyó su punto fuerte: los impuestos directos y las transferencias corrientes (cada uno el 27 por 100 de la financiación total). Según Valiño, los descensos que se producen en la variación de los pasivos financieros vienen explicados por el ligero descenso en la necesidad de financiación que surge precisamente a partir del 92 con la entrada en vigor de todos los impuestos que conforman la reforma.

Para acabar, haremos algunas reflexiones sobre la interpretación de los resultados anteriores. En primer lugar, queremos remarcar que estamos comparando cada variable con un promedio del cual éstas también forman parte, lo que hace que las diferencias se reduzcan. En este sentido resulta más interesante comparar los valores medios de la variable para cada momento (por ello se han presentado los gráficos anteriores). En segundo lugar, los valores de las variables, en concreto DG y DDG, son muy pequeños ya que no estamos

considerando el nuevo endeudamiento generado cada año en su totalidad, sino que le descontamos los flujos financieros (amortizaciones financieras e intereses) que van desde los ayuntamientos hacia las entidades de crédito. Por tanto, su interés se centra, más que en poder analizar el impacto cuantitativo sobre la estructura financiera de la entidad, en el hecho de que nos permiten contrastar la existencia de un comportamiento cíclico del endeudamiento como financiador de los gastos.

## 6. CONCLUSIONES

En los puntos anteriores, y partiendo de la teoría de la ilusión fiscal, hemos planteado la existencia de un CPP en los ayuntamientos catalanes centrándonos en la utilización de endeudamiento como recurso para financiar los gastos. Los resultados avalan las hipótesis que hemos planteado en cuanto es en los años prelectorales cuando se da una mayor utilización de este tipo de recurso financiero, produciéndose en los dos años siguientes, electoral y postelectoral, el ajuste, es decir, una reducción del mismo para compensar la expansión anterior y así disponer de margen suficiente para realizar posteriormente nuevas expansiones cuando se aproxime un nuevo proceso electoral. Los incentivos de los gobiernos para tales prácticas son que los posibles beneficios tienen una repercusión inmediata, mientras que los costes pueden aplazarse a un momento posterior. Si resultan reelegidos, podrán adoptar las medidas necesarias para hacer frente a estos costes, y si pierden las elecciones los costes incidirán en el siguiente gobierno.

Por otro lado, podemos pensar que a medio y largo plazo los CPP conllevan un aumento de los niveles de endeudamiento acumulado, ya que los ajustes que se producen en los años electorales y postelectorales difícilmente compensarán las expansiones realizadas en los años preelectorales. Por esto, los CPP se presentan como un factor explicativo más de los niveles de endeudamiento acumulado en las haciendas locales.

De forma complementaria, también hemos visto que la financiación de los gastos no financieros vía impuestos y tasas presenta un comportamiento inverso al de la financiación vía endeudamiento, es decir, es en los años preelectorales cuando presenta sus niveles más bajos.

A partir de estos resultados se refuerza el papel que la teoría de la ilusión fiscal tiene dentro de los CPP, ya que los gobiernos locales para incrementar la probabilidad de ser reelegidos en las citas electorales, incrementan su nivel de gastos haciendo uso de instrumentos que pueden reducir el coste percibido por los ciudadanos/votantes (endeudamiento), lo cual disminuye el protagonismo de los impuestos (que resultan más perceptibles) dentro de la financiación del gasto.

Un aspecto importante que no hemos considerado en nuestro análisis ha sido el grado de popularidad que tienen los gobiernos cuando se acercan las elecciones<sup>39</sup>, pero en este nivel de gobierno resulta difícil obtener este tipo de información<sup>40</sup>. Como ya se apuntó en el apartado teórico, cuanto menor sea la probabilidad de ser reelegido mayor será el esfuerzo que realizará un gobierno para *señalizar* a los votantes su nivel de competencia. No obstante, al trabajar

---

<sup>39</sup> De hecho, lo que nos interesa es la diferencia entre el índice de popularidad del gobierno y el del partido de la oposición.

con un número bastante amplio de gobiernos locales, y en vista de los resultados obtenidos, podemos pensar que la posible falta de *señalización* desde los gobiernos que disponen de un amplio margen para ser reelegidos haya quedado diluida en una mayoría que sí tenía incentivos en alterar los niveles de ciertas variables cerca de las elecciones.

Para terminar estas conclusiones, quisiéramos hacer una última reflexión en el sentido de cómo evitar, o por lo menos reducir, la existencia de los CPP. Algunas propuestas para mitigar estas fluctuaciones electoralistas han ido en el sentido de alargar los ciclos electorales<sup>41</sup>, o de establecer la independencia de los responsables de la política económica respecto de los intereses políticos. En cuanto a la primera, la ampliación del plazo no elimina el problema ya que, como apunta MacRae (1977), sólo si el periodo electoral fuera infinito serían eliminadas estas desviaciones, pero nos alejaríamos de una situación democrática. Según Sanjiao (1998), la solución para minimizar sus efectos debería atender a los intereses del grupo social mediante reformas pactadas que recogiesen en las normas constitucionales mecanismos que, de una parte, garantizaran la soberanía del votante y, por otra, previniesen los comportamientos electoralistas del gobierno, estableciendo frenos a su actuación, por ejemplo mediante normas que limitasen las variaciones producidas en los ingresos y/o en los gastos públicos fijados en los presupuestos.

Nosotros pensamos que la incorporación de una normativa, en el sentido de la que acabamos de comentar, que previniese estos comportamientos electoralistas del gobierno y que no provocase distorsiones negativas en el sistema, resultaría bastante complicada de definir. En este sentido queremos proponer un sencillo mecanismo que, probablemente, no sea la solución definitiva pero tampoco generaría ningún tipo de efecto pernicioso en el sistema. Lo que proponemos es que se obligue por ley a los ayuntamientos, al final de cada legislatura y con un tiempo prudencial antes de la celebración de las elecciones, a confeccionar y repartir entre sus ciudadanos una especie de memoria<sup>42</sup> que, además de recoger un resumen de los logros alcanzados por el equipo de gobierno actual, incorpore una serie de indicadores (previamente establecidos) para cada uno de los años de la legislatura, y un análisis del efecto que esto tendrá sobre los impuestos futuros, que, por supuesto, deberá ser redactado por una entidad independiente que podría ser una firma de auditoría. Un

---

<sup>40</sup> Al respecto, resultaría útil disponer de información sobre encuestas de intención de voto de los ciudadanos, pero éstas no suelen realizarse en este nivel del sector público.

<sup>41</sup> Por ejemplo Lindbeck (1976).

<sup>42</sup> En este sentido, son muchas las poblaciones que hoy en día distribuyen publicaciones entre sus vecinos con información relativa al municipio.

ejemplo de estos indicadores sería el endeudamiento por habitante o la proporción de los gastos realizados que ha sido financiada mediante endeudamiento.

Mediante lo anterior pensamos que podría combatirse, en cierta medida, el efecto producido por la ilusión fiscal, ya que se reduciría el problema de información imperfecta que afecta a los ciudadanos y, por lo tanto, se haría menos interesante para los representantes políticos seguir un comportamiento que diese lugar a la existencia de CPP. Dicho de otra forma, estaría en manos de los ciudadanos el castigar, mediante su voto, un comportamiento oportunista de sus representantes<sup>43</sup>.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Aghion, P. y Bolton (1990); "Government domestic debt and the risk of default: a political-economic model of a strategic role of debt", en R. Dornbush y M. Draghi (eds), *Public Debt Management: Theory and History*, Cambridge University Press.
- Alesina, A. (1987); "Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game". *Quarterly Journal of Economics*, 102: 651-678.
- (1988); "Credibility and policy convergence in a two-party system with rational voters". *American Economic Review*, septiembre: 796-806.
- Alesina, A., cohen, G. y Roubini, N. (1993); "Electoral business cycle in industrial democracies". *European Journal of Political Economy*, vol. 9, nº 1: 1-23.
- Alesina, A. y Perotti, R. (1996); "La economía política de los déficit presupuestarios". *Papeles de Economía Española*, 68: 237-254.
- Alesina, A. y Tabellini, G. (1990); "A positive theory of fiscal deficits and government debt". *Review of Economic Studies*, 57: 403-414.
- Amor, E.M. (1985); "El ciclo político de los negocios y su referencia al caso español". *Boletín Económico del ICE* 2015: 4259-4268.
- Amor, E.M. (1987); "Modelos político-económicos en España". *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 2: 189-213.
- Amor, E.M. (1990); "Un modelo político económico de interacción a largo plazo: El caso de las infraestructuras". *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 4: 85-112.
- Ashworth, J. (1995); "The empirical relationship between budgetary deficits and government expenditure growth: An examination using cointegration". *Public Finance*, 50: 1-18.
- Baber, W. y Sen, P. (1986); "The political process and the use of debt financing by state governments". *Public Choice*, 48: 201-215.
- Baleiras, R.N. (1997); "Electoral defeats and local political expenditure cycles". *Economics Letters*, 56: 201-207.
- Baleiras, R.N. y Santos, V. (2000); "Behavioral and institutional determinants of political business cycles". *Public Choice*, 104: 121-147.
- Bhattacharyya, D. y Wassmer, R. (1995); "Fiscal dynamics of local elected officials". *Public Choice*, 83: 221-249.
- Blais, A. y Nadeau, R. (1992); "The electoral budget cycle". *Public Choice*, 74:389-403.

---

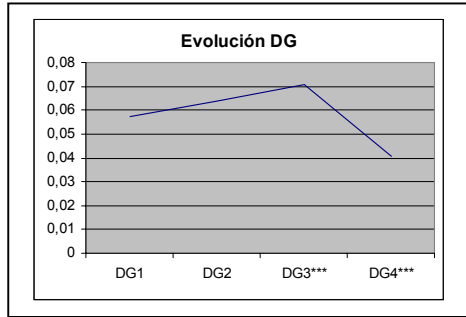
<sup>43</sup> De hecho, esta propuesta está inspirada en la experiencia británica que obliga a los ayuntamientos (local councils) a publicar ciertos indicadores en los diarios locales. Un análisis de los efectos de esta propuesta, que no está exento de una perspectiva crítica, se encuentra en Peter M. Jackson (1995), "Reflections on Performance Measurement in Public Service Organizations", in Peter M. Jackson ed. *Measures for Success in the Public Sector*. A Public Finance Foundation Reader. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy.

- Bosch, N. Y Suárez, J. (1994); *Hacienda local y elección pública: El caso de los municipios españoles*. Fundación BBV. Bilbao.
- Bradford, G. (1998); "Endogenous elections, electoral budget cycles and Canadian provincial governments". *Public Choice*, 97: 35-48.
- Buschor, E. (1994); "Introduction: from advanced public accounting by performance measurement to New Public Management", en BUSCHOR E. y SCHEDLER, K. (Eds.): *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting*, Paul Haupt, Bern.
- Cavaco, A. (1986); *Public finance and public debt*, Proceedings of the 40<sup>th</sup> Congress of the International Institute of Public Finance, Wayne State University Press, Detroit, Michigan, pag. 69-80.
- Corona, J.F. (1987); "La ilusión de la deuda pública". *Papeles de Economía Española* 33: 349-350.
- Crain y Tollison (1993); "Time inconsistency and fiscal policy: Empirical analysis of U.S. States, 1969-89". *Journal of Public Economics* 51: 153-159.
- Cukierman, A. y Meltzer, H.A. (1986); "A positive theory of discretionary policy, the cost of a democratic government and the benefits of a constitution". *Economic Inquiry*, 3: 367-388.
- Dalamagas, B. (1994); "The tax versus debt controversy in a multivariate cointegrating system". *Applied Economics*, 26: 1197-1206.
- Diamond, J. (1989); "A note on the public choice approach to the growth in public expenditures". *Public Finance Quarterly*, 17: 373-381.
- Díaz de Sarralde, S. (1998); "La manipulación electoralista del presupuesto: un ensayo empírico". *Studia Carande*, 3.
- (2000); *El ciclo político presupuestario en las CC.AA. españolas (1984-1994)*. Ponencia presentada en el VII Encuentro de Economía Pública, en Zaragoza febrero 2000.
- Dickson, V. y Yu, W. (2000); "Revenue structures, the perceived price of government output and public expenditures". *Public Finance Review*, vol.28, n° 1: 48-65.
- Escudero, P. (2002); *Endeudamiento, descentralización de servicios y ciclos políticos presupuestarios: El caso de los ayuntamientos catalanes*. Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Franzese, R.(1998); "The positive political economy of public debt: An empirical examination of the OECD postwar experience. Mimeo, The University of Michigan.
- Frey, B. (1978); "Politico-economic models and cycles". *Journal of Public Economics*, 9: 203-220.
- Frey, B. y Schneider, F. (1978); "An empirical study of politico-economic interaction in the United States". *The Review of Economics and Statistics*, 2: 174-183.
- Gilling, D.M. (1994); "The New Zealand Public Sector Accounting Revolution", en BUSCHOR E. y SCHEDLER, K. (Eds.): *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting*, Paul Haupt, Bern.
- Golden, D. y Poterba, J. (1980); "The price of popularity: The political business cycle reexamined". *American Journal of Political Science*, 24: 696-714.
- Grilli, V., Masciandaro, D. y Tabellini, G. (1991); "Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial democracies". *Economic Policy*, 13: 341-392.
- Hibbs, D. (1977); "Political parties and macroeconomic policy". *The American Political Science Review*, 71: 1467-1487.
- (1987); *The american political economy*. Cambridge, MA. Harvard University Press.
- Ito, T. (1990); "The timing of elections and political business cycles in Japan". *Journal of Asian Economics*, 1: 135-146.
- Lambertini, L. (1996); "Are budget deficits used strategically?". Mimeo, University of California.
- Levy, D. y Feigenbaum, S. (1987); "Death, Democracy and Debt", en J.M. Buchanan, Rowley, C.K., y Tollison, R.D. (eds), *Deficits*, Basil Blackwel.
- Lindbeck, A. (1976); "Stabilization Policies in Open Economies with Endogenous Politicians". *American Economic Review, Papers and Proceedings*, mayo: 1-19.
- MacRae, C.D. (1977); "A political model of the business cycle". *Journal of Political Economy*, 85: 239-264.
- Mancha, T. (1993); *Economía y votos en España: Una aproximación al estudio de la interdependencia político-económica en España*, Instituto de Estudios Económicos. Madrid.

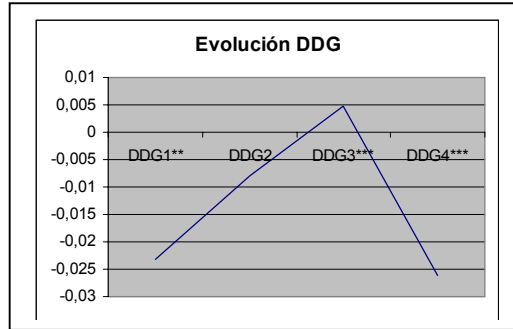
- Milesi-Ferreti, G.M. (1995); "Do good or do well? Public debt management in a two-party economy". *Economics and Politics*, vol.7, marzo.
- Milesi-Ferreti, G.M. y Spolaore, E. (1994); "How cyclical can an incumbent be? Strategic policy in a model of government spending". *Journal of Public Economics*, vol. 55: 121-140.
- Monasterio, C. (2000); "La financiación subcentral en España. Principios y desarrollo". *Papeles de Economía Española*, 83: 25-36.
- Niskanen, W. (1978); "Deficits, government spending and inflation: What is the evidence?". *Journal of Monetary Economics*, 4: 591-602.
- Nordhaus, W. (1975); "The political business cycle". *Review of Economic Studies*, 42: 169-190.
- Pallot, J. (1993); "Specifying and Monitoring Government Performance in New Zealand: An Evaluation of Progress to Date", en BUSCHOR E. y SCHEDLER, K. (Eds.): *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting*, Paul Haupt, Bern.
- Persson, T. y Tabellini, G. (1990); *Macroeconomic policy, credibility and politics*. New York, NY: Harwood Academic Publishers.
- (1995); *Monetary and fiscal policy*. Volume 2: Politics. Massachusetts Institute of Technology.
- Persson, T. y Svensson, L. (1989); "Why a stubborn conservative would run a deficit: Policy with time inconsistent preferences". *Quarterly Journal of Economics*, 104: 325-346.
- Pettersson, P. (2001); "An empirical investigation of the strategic use of debt". *Journal of Political Economy* nº3, Vol.109: 570-583.
- Price, S. (1997); "Political business cycles and macroeconomic credibility: A survey". *Public Choice*, 92: 407-427.
- Rogoff, K. (1990); "Equilibrium political budget cycles". *The American Economic Review*, 80: 21-36.
- Rogoff, K. y Sibert, A. (1988); "Elections and macroeconomic policy cycles". *Review of Economic Studies*, 55: 1-16.
- Rosemberg, J. (1992); "Rationality and the political business cycle: The case of local government". *Public Choice*, 73: 71-81.
- Sanjiao, F.J. (1998); *Interrrelación entre ciclos políticos y económicos. Una aplicación a la democracia española 1977-1997*, Tesis Doctoral, Universidad de Santiago de Compostela.
- Schultz, K.A. (1995); "The politics of the business cycle". *British Journal of Political Science*, 25: 79-99.
- Suárez, J. (2000); "La corresponsabilidad fiscal en las entidades locales". *Papeles de Economía Española*, 83: 208-231.
- Tufte, E. (1978); *Political control of the economy*. Princenton, N.J., Princeton University Press.
- Valiño, A. (1998); *El endeudamiento de la hacienda local. Causas, características y soluciones*. Fundación Banco Bilbao Vizcaya.
- Vela Bargues, J.M. (1995); "Información contable y gestión financiera en la Administración Local española". *Análisis Local*, 1, junio-julio.
- Wagner, R.E. (1987); "Liability Rules, Fiscal Institutions and the Debt", en J.M. Buchanan, Rowley, C.K., y Tollison, R.D. (eds), *Deficits*, Basil Blackwel.

# ANEXO

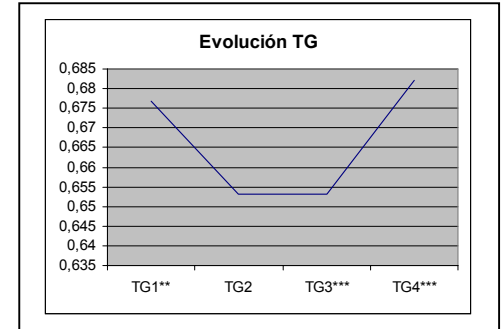
**Gráfico 1**



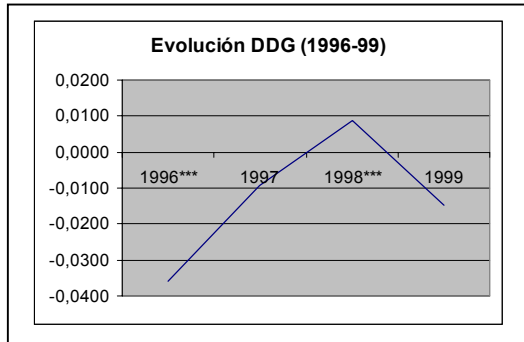
**Gráfico 2**



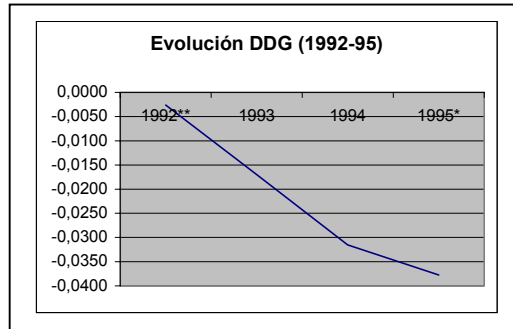
**Gráfico 3**



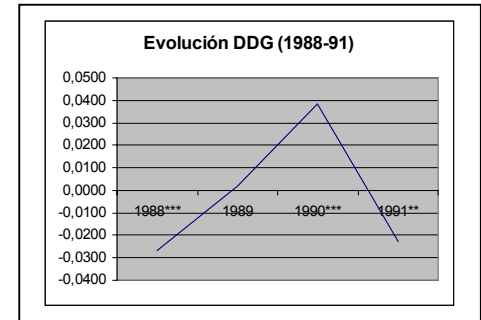
**Gráfico 4**



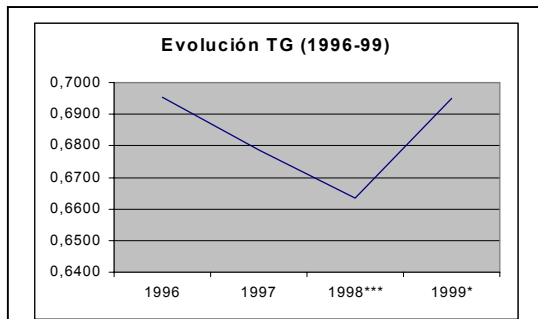
**Gráfico 5**



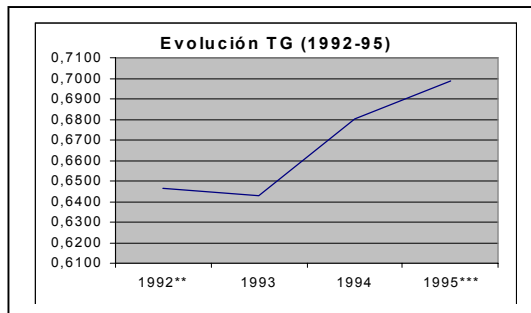
**Gráfico 6**



**Gráfico 7**



**Gráfico 8**



**Gráfico 9**

