

RATIOS PARA EL ANALISIS PRESUPUESTARIO: APLICACION EN LA PROVINCIA DE LEON.

César ROA MARCO (*); José FERNANDEZ REVUELTA (**);
Telesforo de la PUENTE PUENTE(***)

(*) Diputación Provincial de León. (**) Estación Agrícola Experimental. C.S.I.C.. (***) E.U. de Ingeniería Técnica Agrícola. Univ. de León.

1.-INTRODUCCION.

Con esta comunicación los autores pretenden fijar unos ratios para analizar la evolución de los presupuestos de una entidad y permitan, a su vez, la comparación con entidades similares. Aunque tal pretensión pueda tener carácter general, se concretará a la Administración Local.

La razón de esa concreción es la cada vez mayor importancia de los presupuestos de la Administración Local, por un lado; y, por otro, la necesidad de crear una metodología para el análisis de los presupuestos y conocer su evolución y la tendencia a donde se dirige la gestión administrativa .

Otra razón, quizás más nimia, es que no es frecuente los temas de la Administración Local en este tipo de Congreso, siendo ella, probablemente, la base para el desarrollo regional. Este, por el contrario, se encuentra mucho más en boga en estos foros.

2.- METODOLOGIA.

A partir de los presupuestos publicados en el Boletín Oficial de la Provincia de León durante los años 1.988, 89, 90 y 91, se seleccionaron los ayuntamientos más significativos y se les aplicó la metodología que se expone a continuación.

2.1.- Definiciones.

Al igual que todas las Administraciones Públicas, los presupuestos de una Administración Local se componen de dos partes: Ingresos y Gastos; divididas ambas en nueve capítulos (el capítulo 5 de gastos no existe). Evidentemente, ambas partes han de tener iguales las cantidades monetarias.

Conviene que desde el comienzo se fijen una serie de conceptos que permitan posteriormente determinar los ratios que se proponen. Aquellos son:

2.1.1.- Autofinanciación: Son los recursos que dependen directamente de la gestión de esa Administración y puede incidir en ellos libremente, con ciertas limitaciones. Por lo tanto, se define como la suma de los capítulos de ingresos 1º, 2º, 3º y 5º: $Aut = Ci(1) + Ci(2) + Ci(3) + Ci(5)$.

2.1.2.- Ingresos Atípicos: Aunque se trata de ingresos propios controlados por la entidad, dado su carácter irregular y que está sujeto a fuertes oscilaciones anuales, se considera independientemente; se trata, pues, de la enajenación de inversiones reales: el capítulo 6º de los Ingresos: $Ia = Ci(6)$.

2.1.3.- Subvenciones para gastos corrientes: Es la participación de la Administración Local en los presupuestos del Estado. Además, pueden ser ayudas que se reciben de otras administraciones para programas concretos que no se consideran inversiones como pueden ser las actividades sociales, de formación o culturales. Se definirá como: $Sic = Ci(4)$.

En el caso de las Diputaciones y los municipios de menos de 20 mil habitantes, el Estado y Las Comunidades Autónomas ceden cantidades importantes para gastos corrientes que pueden suponer hasta el doble de sus recursos propios.

Como contrapartida a este capítulo existe en el de gastos otro idéntico que prevé la asignación en programas con otras administraciones. De forma equivalente con el anterior se definirá por: $Sgc = Cg(4)$.

2.1.4.- Subvenciones para inversiones: como en el caso anterior, las ayudas para inversiones se especifican en el capítulo siete. Se trata de ayudas concretas a una obra o plan determinado: $Sin = Ci(7)$.

De igual forma, en el presupuesto de gastos existe otro capítulo para la participación de la entidad en obras o planes de inversiones: $Sgi = Cg(7)$.

2.1.5.- Financiación de activos financieros: se trata de los ingresos previstos por enajenación de acciones o devoluciones de deuda, entre otros: $Fia = Ci(8)$.

Quando se trata de la operación contraria de adquirir deuda y/o comprar acciones, figura un capítulo en concepto de gastos: $Fga = Cg(8)$.

Este capítulo puede tener una gran importancia en los próximos años para la participación pública en empresas de servicios y desarrollo de índole local.

2.1.6.- Financiación externa: Son los créditos, que se estiman se solicitarán durante el ejercicio, más las subvenciones o aportaciones particulares o públicas para inversiones: $Fe = Ci(7) + Ci(9)$.

2.1.7.- Gastos de funcionamiento: Se incluyen en este concepto todas las obligaciones para el funcionamiento de la entidad. Se define por los gastos del personal, los bienes corrientes y servicios, los intereses por deudas y las amortizaciones de los créditos: $Gf = Cg(1) + Cg(2) + Cg(3) + Cg(9)$.

2.1.8.- Inversiones: en este concepto se engloban los capítulos del presupuesto de gastos que se prevén para la ejecución de obras de forma directa e indirecta en las que se participa. $Inv = Cg(6) + Cg(7)$.

2.1.9.- Endeudamiento: se consideran las obligaciones que se deben abonar durante el ejercicio contraídas en años anteriores y sus intereses que devengan. Su expresión algebraica es: $End = Cg(3) + Cg(9)$.

2.2.- Ratios propuestos.

La determinación de unos ratios es tarea fácil; lo que ya es más difícil es que sean prácticos y sirvan para poner de manifiesto la realidad que se intenta analizar.

Aquí se pretende medir cual es el nivel de funcionamiento de un ayuntamiento o diputación respecto a sus propios recursos; su endeudamiento; el equilibrio de sus transferencias; su capacidad inversora. Para ello se proponen seis ratios que a continuación se describen:

2.2.1.- RATIO Nº 1:

Gastos de Funcionamiento dividido por Autofinanciación.

Mide si una administración, con sus propios recursos, es capaz de cubrir las obligaciones corrientes y compromisos adquiridos con anterioridad, previstos en su presupuesto anual. Su fórmula es:

$$R1 = [Cg(1)+Cg(2)+Cg(3)+Cg(9)] / [Ci(1)+Ci(2)+Ci(83)+Ci(4)]$$

Si $R1 = 1$, se deduce que están equilibrados y, ese año, la gestión de la institución no se le exigirá mayores esfuerzos económicos.

Si $R1 > 1$, los gastos son mayores que los recursos propios; luego, debería procederse a su corrección para los ejercicios siguientes, ya que, en caso contrario, se están financiando gastos corrientes con recursos dedicados fundamentalmente a la inversión, conduciendo su mantenimiento a un mayor endeudamiento.

Si $R1 < 1$, se disponen de más recursos propios; lo que permitirá un mayor endeudamiento y, por lo tanto, incrementar los recursos para inversiones.

2.2.2.- RATIO Nº 2:

Endeudamiento partido por Autofinanciación.

Calcula la relación de entre los gastos financieros del año y los recursos propios de la entidad en el mismo periodo. La expresión matemática es:

$$R2 = [Cg(6) + Cg(9)] / [Ci(1) + Ci(2) + Ci(3) + Ci(5)]$$

Su interpretación es sencilla: la cifra representa la cantidad de recursos propios dedicados a sufragar la deuda pendiente.

2.2.3.- RATIO Nº3:

Ingresos por transferencias corrientes dividido por Gastos en trasferencias corrientes.

Determina si los fondos recibidos de otras entidades y / o particulares para gastos que no son inversiones son iguales, mayores o menores que lo que se dan. Viene expresado por $R3 = Ci(4) / Cg(4)$.

Si $R3 = 1$, lo que se recibe es igual a lo que se da, luego el presupuesto, a este respecto, se encuentra equilibrado.

Si $R3 > 1$, la entidad dispone de más recursos de los que cede.

Si $R3 < 1$, parte de su autofinanciación es dedicada a ayudar a otras entidades y / o particulares. Este desequilibrio tendrá que ser compensado con recursos propios, lo que exige un análisis más pormenorizado de las causas.

2.2.4.- RATIO Nº 4: Capacidad Inversora:

Inversión prevista partido por financiación externa.

Con este índice se pretende determinar si la inversión es financiada con fondos externos o, en caso contrario, cual es su cobertura. Su fórmula es

$$R4 = [Cg(6) + Cg(7)] / [Ci(7) + Ci(9)]$$

Si $R4 = 1$, se observa un equilibrio entre la inversión y la financiación externa.

Si $R4 > 1$, se está financiando la inversión con recursos propios, luego se está restando capacidad inversora.

Si $R_4 < 1$, ello refleja una situación comprometida, ya que, probablemente, se este financiando con endeudamiento gastos corrientes.

2.2.5.- RATIO Nº 5:

Comparación de los activos financieros entre sí.

Se pretende observar la relación que existe entre los derechos financieros que se adquieren en el año con los que se ceden en el mismo período. Su expresión algebraica es $R_5 = C_g(8) / C_i(8)$.

Si $R_5 = 1$, demuestra el equilibrio entre los dos capítulos presupuestario .

Si $R_5 > 1$, exige una compensación con otros fondos que habría que analizar si son de los propios o externos.

Si $R_5 < 1$, existen fondos disponibles para otras aplicaciones.

2.2.6.- RATIO Nº 6:

Enajenaciones patrimoniales comparadas con la autofinanciación.

Dado el carácter atípico que tiene estos ingresos procede compararlos con la autofinanciación. Su magnitud debe de ser relativamente baja, ya que en caso contrario puede representar, valga la expresión, un falso proceso de desamortización de bienes públicos en una localidad. Su fórmula sería $R_6 = C_i(6) / [C_i(1)+C_i(2)+C_i(3)+C_i(5)+C_i(6)]$

Se debe de insistir que esta propuesta de análisis debe de interpretarse para definir las grandes líneas de una política financiera en entidades cuyos presupuestos sean relativamente fáciles de calcular.

3.- APLICACION PRACTICA.

Se eligen para el análisis las corporaciones locales más representativas de la Provincia: La Diputación Provincial (tiene el presupuesto más alto); el Ayuntamiento de León (la capital de la Provincia, con 144.137 habitantes); el de Ponferrada (la capital del Bierzo, la localidad más industrializada de la Provincia, con 59.690); y el de San Andrés del Rabanedo (ciudad "dormitorio" próxima a León, con 20.504). En estos tres municipios vive el 43 % de la población leonesa.

La importancia cada vez mayor que tiene la Administración Local se puede poner de manifiesto por a cuantía de los recursos que gestionan. Así, en el cuadro adjunto, se expone, en primer término, el presupuesto total de los años 1.988, 1.989, 1.990 y 1.991 de las cuatro instituciones elegidas, un periodo electoral, y su evolución desde 1988, tomando éste como 100, a los precios de mercado.

Cuadro nº 1. Presupuestos
(en millones de pesetas)

	1.988	1.989	1.990	1.991
Diputación de León	12.160	15.135	15.884	15.850
	100	124	131	130
León	7.327	8.251	8.484	9.305
	100	113	116	127
Ponferrada	1.867	2.312	2.689	2.504
	100	124	144	134
San Andrés	620	917	1.160	2.011
	100	148	187	324

Como puede observarse, en esos cuatro años, de las cuatro instituciones en estudio, tres tuvieron incrementos de presupuesto equiparables comprendidos entre el 27 y el 34 %; en cambio, San Andrés se multiplicó por más de tres con incrementos anuales superiores al 40 %.

3.1.-Ratio nº 1.

Mide, como ya se ha explicado, el funcionamiento respecto a los recursos propios. En el cuadro nº 2, se representan sus valores.

Cuadro nº2 Ratio nº 1.

	1.988	1.989	1.990	1.991
Diputación de León	2,62	2,69	2,78	4,21
León	1,27	1,29	1,32	1,36
Ponferrada	1,18	1,39	1,22	1,53
San Andrés	1,21	0,81	0,97	0,61

Se observa que para la Diputación y los ayuntamientos de León y Ponferrada, los gastos son superiores a los ingresos propios controlados por la institución, siendo la desviación superior al 25 % en los ayuntamientos; la tendencia en el período es creciente y continua.

En cambio, en San Andrés es decreciente, probablemente, debido a una mejor gestión en su recaudación o mayor presión fiscal, no ejercida con anterioridad.

En el caso de la Diputación, hay que hacer una matización, ya que es más de dos veces y media los gastos superiores a los ingresos para los tres primeros años y se cuadruplica para el último. Esto está compensado con las transferencias corrientes que representan más del 45 % de la autofinanciación. Se deduce la dependencia absoluta de los presupuestos del Estado o de las Comunidades Autónomas.

3.2.- Ratio nº2.

Uno de los debates más frecuentes a la hora de definir las políticas económicas es el problema del endeudamiento, y con mayor preocupación en estos momentos de crisis.

En el ejemplo que se estudia, se observa (cuadro nº 3) como los ayuntamientos elegidos tienen un endeudamiento comprendido entre el 9 y el 17 %, cifra no onerosa ya que en la mayoría de los casos se trata de créditos con la banca oficial a plazo largo. La tendencia en dos municipios es un incremento continuo; por el contrario en otro es a la baja.

Cuadro nº 3. Ratio 2

	1.988	1.989	1.990	1.991
Diputación de León	0,45	0,45	0,47	2,79
León	0,16	0,13	0,13	0,15
Ponferrada	0,11	0,11	0,11	0,11
San Andrés	0,17	0,11	0,12	0,09

El caso de la Diputación refleja a primera vista una situación comprometida; pero hay que advertir que, desde que se suprimió el canon de energía (impuesto indirecto), participa en mayor medida en los tributos del Estado (por transferencias corrientes recibe más del doble de lo que recauda).

3.3.- Ratio 3.

Ahora, en el cuadro nº 4, se examina el tema de las transferencias corrientes comparando las que se reciben de las que dan.

Las cuatro administraciones locales objeto de esta comunicación reciben mucho más de lo que aportan a otras administraciones y / o entidades privadas.

La primera conclusión que sacamos es que las Transferencias Corrientes es una fuente importante de la financiación de la Administración Local. La segunda es que no es uniforme ni lo que recibe la entidad ni lo que da, matizando, como se hará, el caso de la Diputación.

Cuadro nº 4. Ratio 3

	1.988	1.989	1.990	1.991
Diputación de León	14,01	14,04	15,79	4,23
León	10,49	16,28	15,02	9,03
Ponferrada	5,92	10,06	7,71	7,14
San Andrés	6,22	7,69	11,03	10,42

En el caso del organismo provincial, ya se aclaró el tema de los impuestos indirectos, pero dada la propia naturaleza de la Diputación de apoyo a los municipios de menos de 20 mil habitantes, las transferencias a estas instituciones, aunque importantes, es sustancialmente inferior a lo que recibe esta institución. El último año sufre una fuerte contracción por el fuerte incremento del capítulo 4 de gastos.

3.4.- Ratio 4

No es necesario insistir en las necesidades municipales en inversiones. Ver si los recursos disponibles para ello se dedican a este fin, permitirían mejorar la política de inversiones.

Así, en el cuadro nº 5, se observa que la Diputación tiene una tendencia hacia ese equilibrio (del 32 % en 1988 pasa de forma continua 4 %); Ponferrada, el último año si mejoró esa tendencia hacia el equilibrio, pero de forma brusca. En cambio, León y San Andrés presentan fuertes desequilibrios.

Cuadro nº 5. Ratio 4

	1.988	1.989	1.990	1.991
Diputación de León	1,32	1,20	1,11	1,04
León	1,29	1,22	1,56	1,49
Ponferrada	1,54	1,36	1,51	1,09
San Andrés	1,11	1,80	1,35	1,61

Es decir; se emplean para inversiones recursos ordinarios. ¿No sería mejor que si se disponen de esos recursos ordinarios fueran dedicados a endeudamiento para incrementar la inversión? Contestar a este interrogante sería entrar en un debate político, que a lo peor no lo soportaría la administración local.

3.5.- Ratio 5

La Variación de activos financieros es una fuente de financiación para entidades grandes. A nivel de una provincia sin tradición financiera escapa de la vida local. Sus magnitudes son relativamente bajas.

No obstante, en los próximos años puede jugar un cierto papel en la participación de las instituciones en empresas y se convertiría este capítulo como una inversión en activos financieros.

Como puede deducirse del cuadro nº 6, en el caso de Ponferrada lo más frecuente es tender al equilibrio entre los dos capítulos de ingresos y gastos.

Cuadro nº 6. Ratio 5

	1.988	1.989	1.990	1.991
Diputación de León	1,61	1,41	1,28	1,01
León	3,02	3,15	2,43	1,54
Ponferrada	1,00	1,00	1,00	1,00
San Andrés	1,00	1,00	2,29	0,83

En el caso de la Diputación se observa una tendencia al equilibrio, partiendo de que en 1.988 era el 61 % a favor del capítulo de gastos y tan sólo del 1 % en 1.991. Para León, desde un coeficiente mayor (3,02), su tendencia es también hacia el equilibrio.

3.6.- Ratio 6.

Por último, se analizará la financiación atípica. No debería tener gran importancia. Como desprende de la observación del cuadro nº 7, los recursos de venta de bienes propios es muy baja (comprendida entre el 1 por mil y el 3 por mil), comparado con los recursos propios, y, además, constante a lo largo del tiempo; a excepción del ayuntamiento de León que en él representa una cifra comprendida entre el 4 % y el 9 %, como consecuencia de la venta de parcelas procedentes de las cesiones en los planes de urbanismo, entre otras.

Cuadro nº 7. Ratio 6

	1.988	1.989	1.990	1.991
Diputación de León	0,003	0,003	0,003	0,005
León	0,090	0,044	0,048	0,048
Ponferrada	0,001	0,001	0,001	0,001
San Andrés	0,000	0,000	0,000	0,000

4.-CONCLUSIONES

No es intención mostrar en estas conclusiones datos concretos, es mejor intentar deducir aspectos generales.

Este método cubre parcialmente los objetivos que se proponían los autores en esta comunicación. Es necesario complementarlo con otros que figure la población y apoyarse en las liquidaciones presupuestarias. Esto es más difícil de hacer ya que no se publican y sería necesario solicitarlo de los ayuntamientos.

Pero, en cambio, sí ha mostrado que permite de una forma sencilla aproximarse a la realidad financiera de la Administración Local, por otra, parte situación de todos conocida.

Se ha visto que los recursos propios no son suficientes para satisfacer las necesidades de funcionamiento de las instituciones, siendo imprescindible la ayuda externa por transferencias corrientes del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Asimismo, se puso de manifiesto que el endeudamiento es una tendencia continua al alza; su nivel es equivalente entre entidades.

También, reflejó que las inversiones anuales son bastante superiores a los recursos destinados a este fin: las transferencias de capital y el endeudamiento. Por lo tanto, se tiene que financiar el déficit con fondos ordinarios y / o procedentes de transferencias corrientes.

El resumen final, que se puede deducir y que ha estado presente a lo largo del tiempo de redacción de esta comunicación, es que si se quiere tener Administración Local capaz de gestionar sus propias competencias hay que dar recursos financieros y mejorar considerablemente la gestión económica de Ayuntamientos y Diputaciones.

5.- BIBLIOGRAFIA.

Dominguez Alonso, Manuel
Presupuestos, Contabilización y foscalización en las Corporaciones locales.
Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid
1.983
Páginas: 445.

Ballester, Enrique
El balance: una introducción a las finanzas.
Alianza Universidad, Madrid, 1.974.
Páginas: 159.

Romero, Carlos
Introducción a la financiación empresarial y análisis bursátil.
Alianza Universidad Texto, Madrid, 1.984.
Páginas: 238.