
XII ENCUENTRO DE ECONOMÍA PÚBLICA

Palma de Mallorca, febrero 2005

*Eficiencia y elusión: cara y cruz de las empresas públicas autonómicas**

ROBERTO FERNÁNDEZ LLERA

Oficina de Estudios y Análisis del Gobierno del Principado de Asturias

Universidad de Oviedo

RESUMEN

Uno de los efectos perversos de las limitaciones al endeudamiento es la búsqueda de canales y mecanismos de elusión a las mismas, con el objetivo de mantener o incrementar unos niveles de déficit y deuda *formalmente* bajos, pero suficientes para contribuir a la financiación de los gastos. En este sentido, una de las prácticas habituales por parte de los gobiernos ha sido la creación de empresas públicas, justificadas en muchos casos por la supuesta mejora en la gestión pública, pero cuyo principal fin es el desplazamiento del endeudamiento fuera del presupuesto y, por tanto, fuera del control de los límites normativos. En el trabajo se evalúa este fenómeno en el ámbito de las Comunidades Autónomas durante el periodo 1990-2000, relacionando también el ritmo de creación de empresas públicas y el volumen de deuda no sujeta a control con el grado de cumplimiento de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria.

Códigos JEL: H63, H74

Palabras clave: empresas públicas, Comunidades Autónomas, endeudamiento, efecto desplazamiento

* Este trabajo forma parte del Proyecto de Investigación *Descentralización, coordinación y convergencia*, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia (Referencia SEJ2004-08253/ECON).

1. INTRODUCCIÓN

Las exigencias de disciplina presupuestaria emanadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) y de la Normativa de Estabilidad Presupuestaria (NEP) han avivado en los últimos años las prácticas de elusión de las limitaciones al endeudamiento a través de mecanismos extrapresupuestarios o de prácticas contables creativas. De manera racional, los gobiernos han reorientado sus políticas de endeudamiento con un doble objetivo. Por un lado, respetar los requisitos legales que establecen topes de déficit y deuda y, al mismo tiempo, mantener unos adecuados niveles de inversión y de prestación de servicios, para los cuales el recurso al crédito resulta fundamental, dada la insuficiencia de los ingresos fiscales y de las transferencias recibidas. Las Comunidades Autónomas (CCAA) no han sido una excepción a este comportamiento, también conocido como *efecto desplazamiento* y sobre el que la autoridad estadística europea (Eurostat) ha alertado reiteradamente, dado el potencial peligro que estos comportamientos elusivos suponen para la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo.

Unos de los canales de elusión más utilizados por las CCAA en los últimos años ha sido la creación de organismos y entes descentralizados, pero sobre todo de empresas públicas. El objetivo de este planteamiento ha sido en muchos casos la no inclusión de estas entidades dentro del ámbito subjetivo del sector de Administraciones Públicas y, por tanto, la exclusión de su endeudamiento del cómputo general. La NEP ha tratado de minimizar esta vía de elusión normativa, incorporado explícitamente la normativa del Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95). Por ello, establece que en el ámbito autonómico formarán parte del Sector Público «la Administración de las Comunidades Autónomas, así como los entes y organismos públicos dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales». Además, el resto de los organismos públicos que por razón de sus ingresos no puedan ser incluidos en la categoría anterior, «[...] tendrán asimismo consideración de sector público [...]».¹

Siguiendo la interpretación que hace Eurostat (2003) del SEC-95, únicamente las «entidades institucionales públicas no orientadas al mercado» deben encuadrarse dentro

¹ Artículo 2 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

del sector de las Administraciones Públicas y, en consecuencia, su endeudamiento debe ser computado a efectos de la NEP. Una determinada entidad será considerada como una «unidad institucional» si dispone de autonomía de decisión y de un completo sistema de cuentas. En segundo lugar, para que sea «pública», debe estar controlada por la Comunidad Autónoma, en el sentido de que ésta disponga de capacidad para determinar la política general de la entidad, ya sea mediante participación mayoritaria en el capital social o mediante el control efectivo de los órganos de gobierno. Por último, se entenderá que la unidad está «no orientada al mercado» si sus funciones son la redistribución de renta o riqueza o, en los demás casos, si sus ingresos por ventas no alcanzan el 50% de los costes de producción, debiendo computarse el resultado de varios ejercicios económicos.

Algunas agencias crediticias como Fitch (2003) han reconocido que, aunque el criterio del control efectivo tiene superioridad teórica sobre el criterio mercantil, el problema en la práctica reside precisamente en la dificultad para delimitar hasta dónde alcanza dicho control efectivo.² Por esta razón, a menudo se recurre en la práctica al criterio que toma en cuenta los ingresos por ventas, aún cuando también sean numerosos los problemas que se plantean, tal y como se detalla en Eurostat (2003). Teniendo presentes estos problemas, la citada Orden HAC/2283/2003 del Ministerio de Hacienda obliga al mantenimiento de un «Inventario» actualizado y detallado de los organismos dependientes de las CCAA, a fin de que las autoridades competentes puedan determinar los que son objeto de aplicación de la NEP. Este listado, salvo variaciones justificadas, tendrá una vigencia de cinco años y podrá ser recurrido ante Eurostat.

En el presente trabajo se estudia la relación entre la creación de empresas públicas autonómicas y el crecimiento del endeudamiento fuera de balance. En el apartado 2 se abordan la situación y evolución del sector público empresarial en las CCAA, así como las cifras de endeudamiento extrapresupuestario. En el apartado 3 se presenta un modelo empírico para evaluar el crecimiento del sector público empresarial autonómico, así como el aumento de la deuda que generan dichas empresas. El trabajo finaliza con las principales conclusiones obtenidas.

² La propia agencia Fitch (2004) ha explicitado los criterios que deben guiar la elaboración de los *ratings* de entidades y organismos dependientes, para separarlos con nitidez de los referidos a la Administración General, evitando así distorsiones financieras.

2. EFECTO DESPLAZAMIENTO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ESTUDIOS PREVIOS Y CIFRAS BÁSICAS

Para el caso español son escasos los trabajos empíricos que estudian la elusión de las limitaciones legales al endeudamiento autonómico a través de entes y empresas públicas. Para Escudero Fernández y Prior Jiménez (2002) la explicación se encuentra en que, a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, todos los gobiernos autonómicos y locales en España están sometidos al mismo tipo de limitaciones que impone el Gobierno Central, dificultando así el análisis comparado. Las cifras y argumentos aportados por diversos autores vienen a confirmar la hipótesis del efecto desplazamiento, si bien sus respectivos análisis no indagan en las causas reales de tal fenómeno.³ Contrariamente, Bonastre i Soler (2001) discrepa de dicho fenómeno, alegando que gran parte del crecimiento reciente de la deuda autonómica viene dado por el cambio en la metodología de contabilización –derivado de la aplicación del SEC-95- y no tanto por factores *reales*.⁴

La supuesta ganancia de eficiencia que se derivaría de un modelo de gestión pública basado en la proliferación de empresas públicas, no es compartida por autores como Valdés Díaz (1995) e Iturriaga Nieva (1997), para quienes la forma jurídica de una entidad o su mayor desvinculación de la correspondiente Administración General tendría poco o nada que ver, *a priori*, con la eficacia y eficiencia de sus actuaciones. Ezquiaga Domínguez (1999) sí defiende la creación de estas entidades descentralizadas pero establece dos condiciones para que realmente mejore la gestión pública. En primer lugar, que las operaciones de estas entidades se orienten por criterios de mercado y eficiencia, sea cual sea su forma jurídica.⁵ En segundo lugar, que las operaciones de endeudamiento que llevan a cabo estos nuevos entes se adecuen temporalmente a los plazos de amortización de las inversiones que financian. Si se dan estas dos condiciones, se permitiría a las «Administraciones Públicas con cierto nivel de

³ Para una completa revisión de la literatura en este ámbito puede consultarse Fernández Llera (2004).

⁴ Para una panorámica actualizada de los sistemas de contabilidad pública en varios países de la OCDE puede consultarse Sánchez Rey (2004). Entre otros muchos aspectos, se aborda específicamente la problemática asociada con las empresas públicas.

⁵ Este mismo argumento es defendido por Laguna de Paz (1995).

endeudamiento acumulado [...] promover infraestructuras y mejoras de calidad en los servicios públicos sin dañar la sostenibilidad de las finanzas públicas».⁶

CUADRO 1: Entidades y organismos autónomos que consolidan su endeudamiento

	Organismos Autónomos Administrativos	Universidades	Empresas Públicas	Otros*	TOTAL
<i>Andalucía</i>	9	10	9	8	36
<i>Aragón</i>	5	1	13	7	26
<i>Principado de Asturias</i>	5	1	3	10	19
<i>Illes Balears</i>	8	1	2	10	21
<i>Canarias</i>	9	2	12	3	26
<i>Cantabria</i>	6	1	5	9	21
<i>Castilla y León</i>	2	4	4	4	14
<i>Castilla-La Mancha</i>	5	1	2	4	12
<i>Cataluña</i>	26	8	12	27	73
<i>Comunidad Valenciana</i>	4	5	6	14	29
<i>Extremadura</i>	3	1	3	3	10
<i>Galicia</i>	7	3	10	17	37
<i>Comunidad de Madrid</i>	13	6	5	16	40
<i>Murcia</i>	7	2	4	4	17
<i>Navarra</i>	9	1	13	2	25
<i>País Vasco</i>	7	1	15	2	25
<i>La Rioja</i>	2	1	3	7	13
Total CCAA	127	49	121	147	444

* Incluye organismos autónomos no administrativos, entes públicos, fundaciones públicas, consorcios en los que participan las CCAA y otras figuras jurídicas. Listado actualizado a 2 de febrero de 2004. *Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.*

Acudiendo a las cifras que aporta el Ministerio de Economía y Hacienda (varios años), se comprueba que en las CCAA el proceso de creación de empresas públicas dependientes ha sido muy relevante en los últimos años. Entre 1990 y 2000 el número total de estas entidades (consolidables y no consolidables) pasó de 126 a 303, es decir, se registró un incremento del 140%. Sólo Castilla y León ha reducido el número de sus empresas públicas en este periodo, mientras que en el lado contrario destaca el País Vasco, con 64 empresas públicas funcionando en el año 2000. También es de reseñar el hecho de que únicamente cinco CCAA (Andalucía, Canarias, Cataluña, Navarra y el País Vasco) aglutinaban el 58% del número total de estas entidades en el año 2000. Si se desglosa por tipos de actividad, sobresalen tres áreas de actuación, comunes prácticamente a todas las CCAA: las entidades gestoras de infraestructuras, las

⁶ Ezquiaga Domínguez (1999: pág. 216).

radiotelevisiónes y las sociedades de desarrollo y promoción económica. En el cuadro 1 se puede observar el número de organismos dependientes de las CCAA que se clasifican dentro del sector de Administraciones Públicas y que, en consecuencia, consolidan su endeudamiento con el de las CCAA.⁷ Se aprecia que las empresas públicas suponen en promedio más de la cuarta parte del total, si bien en las dos CCAA de régimen foral este porcentaje se rebasa ampliamente.

CUADRO 2: Deuda de organismos no consolidables de las CCAA

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Millones €	2.007	2.861	3.408	4.008	4.639	3.184	3.558	7.358	8.938
Respecto a deuda autonómica total (%)	7,18	8,77	9,32	10,32	11,35	7,67	8,03	15,01	17,02
Respecto al PIB español (%)	0,6	0,6	0,6	0,7	0,9	0,6	0,9	1,0	1,3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco de España.

De la importancia que ha cobrado la deuda autonómica canalizada a través de organismos y entidades no consolidables –incluidas las empresas públicas– dan buena muestra las cifras del cuadro 2. Este tipo de endeudamiento ha aumentado desde los 2.007 millones de euros en 1995 hasta los 8.938 millones a finales de 2003, a una tasa media anual superior al 25%. Su participación en el endeudamiento total pasó del 7'18% en 1995 hasta el 17'02% en 2003 y, en términos del PIB español, desde el 0'6% en 1995 hasta el 1'3% en 2003.

Para finalizar esta primera fase de presentación de datos, se ha procedido a la estimación de dos ecuaciones a partir de sendas series temporales, una para la deuda de organismos descentralizados que consolidan y otra para la deuda no consolidable. Los resultados de las estimaciones se presentan en el cuadro 3, denotando por D_t a la magnitud de deuda viva (en millones de euros corrientes) y por t a la secuencia temporal trimestral en el periodo 1995-2003 (36 observaciones).

⁷ Resulta llamativo que un solo ente público de comunicación, el de Castilla-La Mancha, consolida su endeudamiento con el de la Comunidad Autónoma en 2004.

CUADRO 3: *Estimaciones de deuda con series temporales*

MODELO TEÓRICO	$D_t = \beta_0 + \beta_1 t + \varepsilon_t$	
Deuda de organismos y entidades consolidables	$D_t=861,24+142,75t$	$R^2=0,8958$
Deuda de organismos y entidades NO consolidables	$D_t=1.382,90+157,25t$	$R^2=0,8122$

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco de España.

La pendiente es positiva en las dos ecuaciones estimadas, pero significativamente mayor en valor absoluto en el caso de la deuda no consolidable. Otro tanto ocurre con el término independiente. Estos resultados indican de manera nítida que las CCAA en el periodo considerado han canalizado gran parte de su deuda a través de organismos descentralizados que no consolidan su endeudamiento según los criterios del SEC-95. En otras palabras; habrían utilizado la creación de organismos y empresas públicas fuera de balance con el fin de eludir las limitaciones normativas al endeudamiento.

3. UN MODELO EMPÍRICO DE DESVIACIÓN DE DEUDA

3.1. Proliferación de empresas públicas autonómicas y límites al endeudamiento

En la primera etapa de este trabajo se pretende explicar el número de empresas públicas autonómicas a partir de variables socioeconómicas, financieras y políticas, así como de un conjunto de indicadores de gestión presupuestaria. La variable endógena del modelo es propiamente el número de empresas públicas dependientes de las CCAA, obtenido de los *Censos de Entes del Sector Público Autonómico*, elaborados por el Ministerio de Economía y Hacienda (varios años). Se han incluido todas sin excepción, dada la imposibilidad para discernir en cada periodo cuáles consolidan su endeudamiento con el de la Comunidad Autónoma y cuáles no lo hacen, aplicando los criterios del SEC-95. Se dispone de un panel de datos de las 17 CCAA en el periodo 1990-2000, si bien para algunas variables independientes no se ha podido completar todo el recorrido temporal, debido a la ausencia de datos para determinados años.⁸ En el cuadro 4 se resumen las variables exógenas incorporadas al modelo.

⁸ En concreto, los Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP), que no existían antes de 1992.

CUADRO 4: Resumen de las variables empleadas en el análisis

Variables*	DESCRIPCIÓN	Fuente de los datos	Signo esperado
<i>EEPP</i>	Número de empresas públicas autonómicas	MEH	Variable endógena
<i>PIB</i>	PIB <i>per capita</i> / PIB <i>per capita</i> del conjunto de las CCAA	INE	+
<i>POBL</i>	Población / Población total de las CCAA	INE	+
<i>VABS</i>	Aportación del sector servicios al VAB autonómico	INE	+
<i>DESCENT</i>	Número de organismos autónomos y entes públicos	MEH	+
<i>EJEG</i>	Obligaciones reconocidas totales / presupuesto definitivo de gastos totales	MEH	+
<i>EJEI</i>	Derechos reconocidos totales / presupuesto definitivo de ingresos totales	MEH	+
<i>GESG</i>	Pagos líquidos totales / Obligaciones reconocidas totales	MEH	+
<i>GESI</i>	Ingresos líquidos totales / Derechos reconocidos totales	MEH	+
<i>COMP</i>	Gasto total / PIB	MEH-INE	+
<i>FOR</i>	1=CCAA forales; 0=resto de CCAA	Propia	+
<i>GOB</i>	1=gobiernos de izquierda; 0=gobiernos de derecha o nacionalistas	Propia	?
<i>ECP</i>	(Deuda máxima en el ECP – Deuda real) / Deuda real	CAP-BDE	–

* Todas las variables se refieren al periodo 1990-2000, excepto *ECP*, que comprende únicamente los años entre 1992 y 2000.

INE: Instituto Nacional de Estadística. MEH: Ministerio de Economía y Hacienda.

CAP: Consultores de las Administraciones Públicas. BDE: Banco de España. **Fuente: Elaboración propia.**

Cabe esperar que los residentes en las CCAA con mayor renta relativa demanden también mayores niveles de prestación en los servicios públicos, dada la elevada elasticidad-renta de esta demanda. En consecuencia, la creación de empresas públicas dependientes será más intensa en las CCAA con elevados valores de la variable *PIB*. Algo parecido ocurriría con las CCAA más pobladas y aquéllas con un alto grado de terciarización de la economía (*VABS*).⁹ El signo positivo asociado al grado de descentralización (*DESCENT*) supone admitir de manera implícita un proceso de retroalimentación, en virtud del cual un mayor número de organismos autónomos y entes públicos dependientes de las CCAA derivará, a su vez, en un mayor número de empresas públicas. Las variables de ejecución y gestión del presupuesto (*EJEG*, *EJEI*, *GESG*, *GESI*), cuando toman valores elevados, constituyen indicadores solventes de fiabilidad y transparencia que frenan el afloramiento de déficit, lo que paradójicamente podría inducir una mayor necesidad de contar con empresas públicas para ocultar déficit o deuda. Por otro lado, un elevado nivel competencial (*COMP*), debería arrastrar a las CCAA hacia un mayor desarrollo de su administración institucional, incluyendo la creación de un mayor número de empresas públicas. Este efecto se verá incluso reforzado en las CCAA de régimen foral (*FOR*). Finalmente, para evaluar la posible

⁹ A diferencia de Bunch (1991) y Trautman (1995), que utilizan el grado de urbanización de cada territorio, en este trabajo se ha preferido emplear la aportación del sector servicios al VAB total de cada Comunidad Autónoma.

relación entre el signo político del gobierno autonómico y la creación de empresas públicas fuera de balance se ha incluido la variable *GOB*. Sin entrar a valorar si se trata de una preferencia motivada por razones de eficiencia o más bien para eludir las limitaciones al endeudamiento y, a falta de otros indicadores objetivos, no se plantea ninguna hipótesis previa sobre el sentido de esta posible relación.

La variable *ECP* se convierte en la variable central del análisis y la que puede mostrar más nítidamente el posible efecto desplazamiento de la deuda fuera del presupuesto mediante la creación de empresas públicas. La hipótesis plantea que las CCAA con un mayor margen de endeudamiento normativo, medido en términos de su respectivo Escenario de Consolidación Presupuestaria (ECP), tendrán menores necesidades de ocultar su deuda a través de artificios contables o estructuras descentralizadas. Por ello, es previsible que el número de empresas públicas que creen estos gobiernos autonómicos sea menor.

El modelo se ha especificado en forma lineal y la estimación se ha llevado a cabo con efectos aleatorios. Partiendo de un modelo básico o inicial, se han ido incorporando sucesivamente nuevas variables que mejoraban la capacidad explicativa del modelo, excluyendo aquéllas correlacionadas significativamente con otras ya incorporadas con anterioridad. La expresión (1) plantea el modelo en forma analítica.

$$\begin{aligned}
 EEPP_{it} = & \beta_0 + \beta_1 PIB_{it} + \beta_2 POBL_{it} + \beta_3 VABS_{it} + \beta_4 DESCENT_{it} + \beta_5 EJEG_{it} + \beta_6 EJEI_{it} + \\
 & + \beta_7 GESG_{it} + \beta_8 GESI_{it} + \beta_9 COMP_{it} + \beta_{10} FOR_{it} + \beta_{11} GOB_{it} + \beta_{12} ECP_{it} + \varepsilon_{it}
 \end{aligned}
 \tag{1}$$

Los resultados se presentan en el cuadro 5, donde sólo se incluyen los modelos con elevada capacidad explicativa y estimaciones consistentes de los parámetros.

CUADRO 5: Factores determinantes del número de empresas públicas

	Modelo inicial (EA)	Modelo 2 (EA)	Modelo 3 (EA)	Modelo 4 (EA)	Modelo 5 (EF)	Modelo final (EA)
<i>Constante</i>	11,92*** (2,61)	-4,02 (6,97)	-32,83 (17,40)	-35,78** (15,75)	-89,97** (41,46)	-38,91** (15,92)
<i>FOR</i>	34,45*** (7,61)	33,04*** (7,59)	36,53*** (7,85)	39,22*** (6,31)	---	39,52*** (6,05)
<i>ECP</i>	-7,12** (3,11)	-7,04** (3,06)	-6,39** (3,05)	-5,55* (3,06)	-5,92* (3,10)	-5,63* (3,08)
<i>GESI</i>		17,79** (7,22)	19,02*** (7,19)	18,21** (7,20)	18,89*** (7,26)	20,25*** (7,66)
<i>VABS</i>			40,34* (22,37)	36,06* (19,83)	43,12 (30,93)	37,46* (19,41)
<i>POBL</i>				106,47*** (38,93)	1.014,52* (568,66)	105,26*** (37,24)
<i>GOB</i>						1,11 (1,26)
<i>R²</i>	0,5349	0,5165	0,5631	0,6774	0,0600	0,6735
<i>N</i>	153	153	153	153	153	153
<i>Test de Hausman</i>	P[$\chi^2(1)$]=0,7033	P[$\chi^2(2)$]=0,2605	P[$\chi^2(3)$]=0,8436	P[$\chi^2(4)$]=0,0039	---	P[$\chi^2(5)$]=0,2843
<i>Test de Breusch y Pagan</i>	P[$\chi^2(1)$]=0,0000	P[$\chi^2(1)$]=0,0000	P[$\chi^2(1)$]=0,0000	P[$\chi^2(1)$]=0,0000	---	P[$\chi^2(1)$]=0,0000

EA: Efectos aleatorios. EF: Efectos Fijos. Variable Dependiente *EEPP*. Estimaciones con *Stata 8.0*.

Entre paréntesis, los errores estandarizados. *Significativo al 10%. ** Significativo al 5%. *** Significativo al 1%.

Fuente: Elaboración propia.

En el modelo inicial se toman únicamente como variables independientes *ECP* – por tratarse de la variable central del análisis- y *FOR*, por ser las CCAA forales las dos que se distinguen por haber creado un mayor número de empresas públicas en el periodo considerado. La estimación llevada a cabo mediante un modelo de efectos aleatorios queda avalada por el test de Hausman, cuya hipótesis nula es precisamente la validación del modelo de efectos aleatorios frente al modelo de efectos fijos. Los signos de los coeficientes estimados coinciden con los esperados. En concreto, el efecto marginal de las CCAA forales equivale a 34 empresas públicas más. Por otro lado, *ceteris paribus*, cada punto porcentual de margen de endeudamiento adicional supone una contar con 7 empresas públicas menos dependientes de la Comunidad Autónoma. Parece, por tanto, que las CCAA recurren en mayor medida a la creación de empresas públicas cuando se ven acuciadas por la cercanía (o superación) de los límites que

establecen sus respectivos ECP sobre la deuda computable a efectos de este instrumento.

El modelo 2 incorpora la variable *GESI*, que resulta significativa y, como se había pronosticado, va acompañada de un coeficiente positivo. Ningún otro coeficiente asociado a las demás variables de gestión y ejecución del presupuesto resulta significativo. En el modelo 3 se observa que el grado de terciarización de la economía ejerce una influencia positiva y significativa sobre el número de empresas públicas autonómicas. Una avance de un punto porcentual supone contar con 40 empresas públicas más, siempre que se mantengan constantes todas las demás variables. El modelo 4 añade la variable *POBL*, obteniéndose un coeficiente positivo que resulta significativo y presenta un elevado valor absoluto, indicando así que el número de empresas públicas autonómicas es extremadamente sensible al tamaño poblacional de las CCAA. El principal problema de este modelo es que no supera el test de Hausman y, por tanto, como apunta Greene (1998), los estimadores serán inconsistentes. Se intentó estimar el modelo de efectos fijos con las mismas variables (modelo 5), pero se obtuvieron resultados poco satisfactorios en términos de capacidad explicativa, por lo que se optó por continuar introduciendo variables explicativas en el modelo 4. El modelo final tiene una capacidad explicativa muy similar a la del modelo 4, aún añadiendo la variable *GOB*. El signo positivo del coeficiente de dicha variable podría indicar que los gobiernos autonómicos de izquierdas tienen cierta predilección por la creación de empresas públicas, respecto a sus homólogos de derechas o nacionalistas. Sin embargo, dicho coeficiente es muy bajo en valor absoluto y no resulta significativo en el modelo, de lo que se deduce que la ideología del gobierno autonómico no parece ser un factor determinante para la creación de empresas públicas.

3.2. Empresas públicas autonómicas y efecto desplazamiento

La segunda etapa del trabajo empírico pretende demostrar la hipótesis del efecto desplazamiento de deuda fuera del presupuesto, instrumentada mediante la utilización de empresas públicas no consolidables según el SEC-95. Para ello se han tomado los resultados del modelo anterior (modelo final), cuya expresión formal es la que se muestra a continuación.

$$EEPP(est)_{it} = -38,91 + 39,52FOR_{it} - 5,63ECP_{it} + 20,25GESI_{it} + 37,46VABS_{it} + 105,26POBL_{it} + 1,11GOB_{it} \quad (2)$$

Sustituyendo los valores muestrales en la expresión 2, se obtiene la distribución teórica o estimada del número de empresas públicas en las CCAA en cada periodo. Los valores que resultasen negativos, se sustituyen por ceros.¹⁰ Esta nueva variable (*EEPP_est*), redondeada al entero más próximo en cada caso, será utilizada como regresor en un modelo cuya variable dependiente será la deuda canalizada a través de empresas públicas, de acuerdo con las definiciones que se presentan en el cuadro 6. Un signo positivo en esta relación estaría indicando que, efectivamente, existe un efecto desplazamiento con el objetivo de burlar los límites normativos al endeudamiento.

CUADRO 6: Resumen de las variables empleadas en el modelo

VARIABLES ENDÓGENAS	DESCRIPCIÓN	PERIODO	FUENTE
<i>ACRLP</i>	Acreeedores a largo plazo de las empresas públicas (€/habitante)	1991-2000	TCu-INE
<i>ACRCP</i>	Acreeedores a corto plazo de las empresas públicas (€/habitante)	1991-2000	TCu-INE
<i>ACRTOT</i>	Acreeedores totales de las empresas públicas (€/habitante)	1991-2000	TCu-INE
VARIABLES EXPLICATIVAS	DESCRIPCIÓN	PERIODO	FUENTE
<i>EEPP_est</i>	Número de empresas públicas (estimaciones del modelo final)	1990-2000	Propia
<i>T</i>	Tendencia temporal	1990-2000	Propia
<i>PIB</i>	PIB a precios corrientes (€/habitante)	1990-2000	INE
<i>OBJI</i>	1=regiones Objetivo 1; 0=resto de CCAA	1990-2000	Propia
<i>DEU</i>	Deuda consolidable (€/habitante)	1992-2000	BDE-INE
<i>STOCK</i>	Stock de capital público (€/habitante)	1990-1998	FBBVA-INE
<i>ELEC</i>	1=CCAA con elecciones autonómicas separadas; 0=resto de CCAA	1990-2000	Propia

TCu: Tribunal de Cuentas. INE: Instituto Nacional de Estadística. FBBVA: Fundación BBVA. BDE: Banco de España.

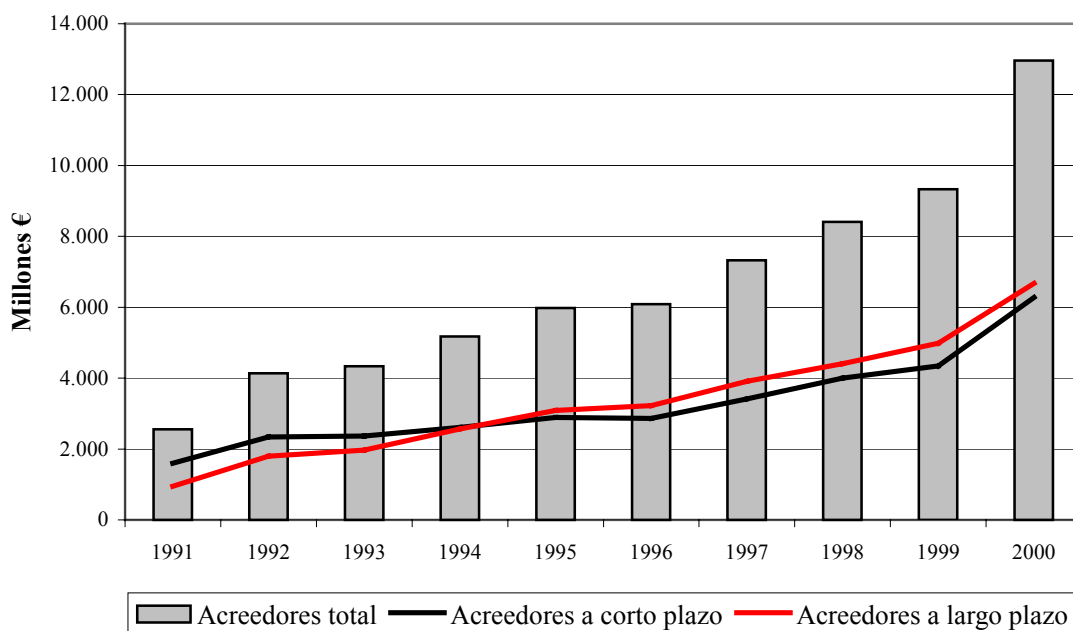
Fuente: Elaboración propia.

Ante la ausencia de datos oficiales desagregados por CCAA, la deuda no consolidable se ha aproximado mediante la deuda de las empresas públicas autonómicas con sus acreedores, a partir de sus balances de situación, auditados por el Tribunal de Cuentas (varios años). Se ha distinguido entre deuda a corto plazo y deuda con vencimiento superior a un año, siendo esta última la que con mayor probabilidad será empleada por motivaciones elusivas de las normas limitadoras del endeudamiento. Las variables independientes, además del número estimado de empresas públicas, son: una tendencia temporal, el PIB por habitante, el *stock* de capital público, la deuda

¹⁰ Esta circunstancia sólo se da en el caso de La Rioja en los años 1990 y 1992.

consolidable¹¹ y dos variables dicotómicas, para distinguir respectivamente a las regiones Objetivo 1 de la UE y las CCAA que cuentan con elecciones autonómicas separadas del resto. En el gráfico 1 ya se puede observar que la deuda acumulada por las empresas públicas autonómicas no ha parado de aumentar desde que se conocen los datos homogéneos para el conjunto de las CCAA. El otro gran cambio es que paulatinamente se ha ido sustituyendo deuda a corto plazo (por motivos de tesorería, fundamentalmente) por deuda a largo plazo, indicativa de que las actividades que realizan estas empresas son cada vez más importantes cuantitativa y cualitativamente.

GRÁFICO 1: Evolución de la deuda de las empresas públicas autonómicas

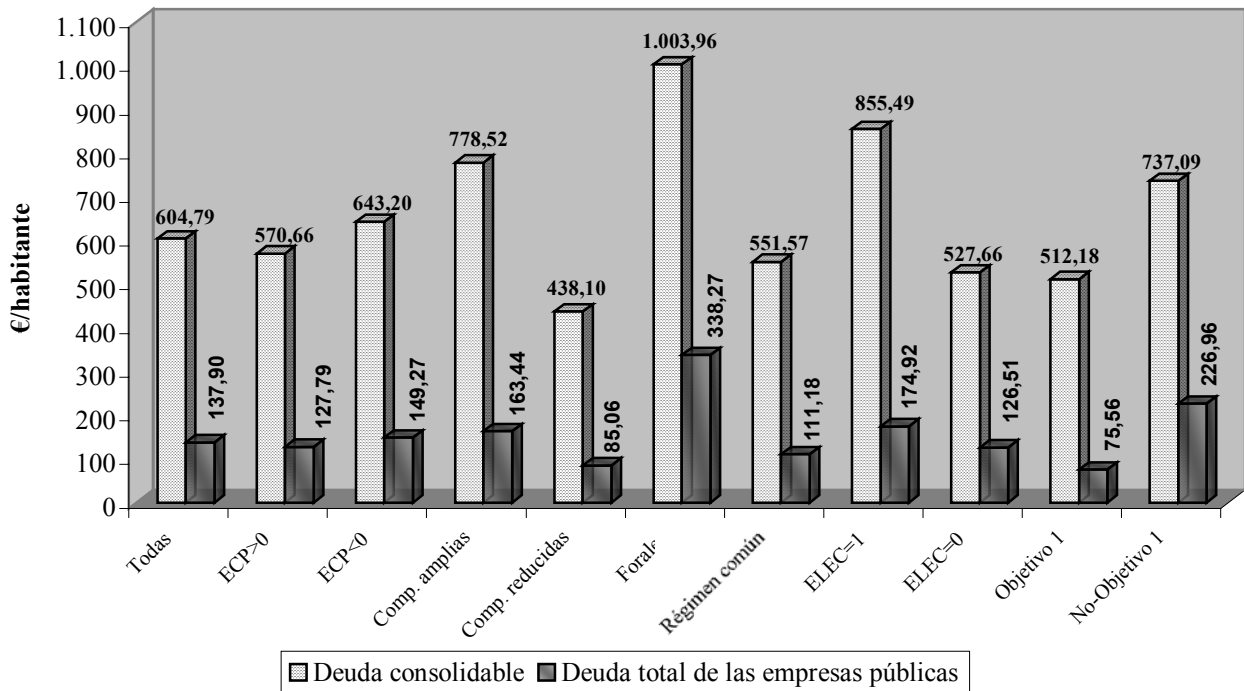


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Tribunal de Cuentas.

En el gráfico 2 se comparan las medias de deuda consolidable (periodo 1992-2000) y la deuda total de las empresas públicas (periodo 1991-2000), clasificando las CCAA en diferentes grupos. Las CCAA más endeudadas en deuda consolidable y a través de sus empresas públicas son las forales y las de competencias amplias. También las que no son Objetivo 1 de la UE, las que cuentan con elecciones autonómicas separadas y aquéllas que disponen de menores márgenes en sus respectivos ECP. Sólo Cataluña cumple todos los requisitos anteriores.

¹¹ Los trabajos de Rubio Visiers y Sanz Medrano (2000) y Ezquiaga Domínguez y García de Bustos (2001) examinan las diferentes fuentes estadísticas de deuda pública autonómica, elaboradas por el Banco de España.

GRÁFICO 2: Comparativas de deuda entre grupos de CCAA (promedios 1992-2000)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Tribunal de Cuentas, MEH e INE.

El cuadro 7 muestra los resultados de las estimaciones realizadas, señalándose únicamente aquellas en las que todas las variables resultan significativas y cuya capacidad explicativa global es satisfactoria. El modelo inicial, en todos los casos, toma como únicas variables el número de empresas públicas estimado previamente, además de la tendencia temporal. Sólo se introducen variables explicativas adicionales cuando se consigue una mejora de la capacidad explicativa del modelo, sin que ello suponga una pérdida de significatividad de las variables ya introducidas.

CUADRO 7: Validación de la hipótesis del efecto desplazamiento

Variable endógena	ACRLP	ACRCP	ACRTOT
Modelo	Efectos aleatorios	Efectos fijos	Efectos fijos
<i>Constante</i>	22,202 (34,640)	110,683*** (42,206)	16,185 (18,996)
<i>EEPP_est</i>	2,968** (1,190)	-7,008** (2,963)	
<i>T</i>	6,633*** (1,229)	10,505*** (1,513)	11,473*** (3,192)
<i>PIB</i>			
<i>OBJI</i>	-72,178** (33,288)		
<i>STOCK</i>			
<i>DEU</i>			0,0817* (0,0425)
<i>ELEC</i>			
R ²	0,4762	0,1924	0,2981
N	170	170	153
Test de Hausman	P[$\chi^2(2)$]=0,9024	---	---
Test de Breusch y Pagan	P[$\chi^2(1)$]=0,0000	---	---

Estimaciones con *Stata 8.0*. Entre paréntesis, los errores estandarizados. *Significativo al 10%.

** Significativo al 5%. *** Significativo al 1%. **Fuente:** Elaboración propia.

Se puede observar que el número de empresas públicas es un factor que contribuye a elevar el volumen de deuda a largo plazo de estas entidades. Por el contrario, la deuda a corto plazo de las empresas públicas es menor a medida que se incrementa el tamaño del sector público empresarial autonómico, por lo que el efecto final sobre la deuda total de las empresas públicas es ambiguo y no resulta significativo. Con todo ello, es fácil deducir que este tipo de empresas ha estado siendo utilizado para desarrollar actividades de amplio calado presupuestario y de recorrido temporal dilatado, para lo que han necesitado incrementar su deuda a largo plazo, es decir, la deuda con más posibilidades de ser destinada a la financiación de gastos con un horizonte superior al año. La tendencia temporal, significativa en todos los modelos, demuestra cómo el paso del tiempo ha supuesto que se incremente la deuda de las empresas públicas autonómicas, tanto a largo plazo como a corto.

Las regiones Objetivo 1 tiene un menor volumen de deuda a largo plazo en sus empresas públicas. Esto se debe probablemente a que son éstas CCAA las que reciben

mayores transferencias de capital para financiar sus infraestructuras y, por tanto, precisan en menor medida de recurrir al endeudamiento, tanto dentro como fuera de balance. Sin embargo, las CCAA con una menor renta relativa (medida por el PIB) o una escasa dotación de capital público, aunque pudiera pensarse que tienen mayores necesidades de endeudamiento para financiar sus infraestructuras, no por ello recurren en mayor medida a la deuda fuera de balance.

Sí parece existir una significativa relación positiva entre la deuda consolidable y la deuda total de las empresas públicas. Dicho de otra forma, ambas materializaciones de deuda son complementarias y no sustitutivas. En términos *per capita*, por cada 100 € de incremento en la deuda consolidable, aumenta la deuda de las empresas públicas dependientes en más de 8 €, sin que se pueda precisar qué proporción de este aumento corresponde a deuda a largo plazo. Este crecimiento simultáneo de ambas materializaciones de deuda puede quedar explicado por el aumento del gasto gestionado por las CCAA que, en muchos casos, se realiza sin una adecuada transferencia de ingresos fiscales o de fondos compensatorios. En consecuencia, existiría una creciente necesidad de recurrir al endeudamiento tanto dentro como fuera del presupuesto.

Finalmente, el hecho de contar con elecciones autonómicas separadas no tiene efectos significativos sobre el volumen de deuda canalizado a través de las empresas públicas. No parece, por tanto, que este mecanismo político funcione como un control adicional al crecimiento de la deuda extrapresupuestaria, en virtud de un mayor sometimiento de los gobiernos autonómicos al veredicto de la ciudadanía.

4. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se ha estudiado, desde una doble óptica descriptiva e inferencial, el intento de las CCAA para eludir las limitaciones normativas al endeudamiento, mediante la creación de empresas públicas situadas fuera de balance. Este comportamiento, denominado efecto desplazamiento, permite cumplir formalmente dichas limitaciones, al mismo tiempo que los niveles de inversión pública no se resenten. La literatura empírica para este tipo de trabajos en el ámbito de las CCAA no es muy amplia hasta el momento y, en todo caso, no ha avanzado mucho más allá de

exposiciones teóricas sobre el tema, acompañadas de análisis descriptivos con menor o mayor profusión.

En el análisis que se ha llevado a cabo se ha constatado un fuerte crecimiento del número de empresas públicas dependientes de las CCAA. Aunque su justificación inicial parece haber sido la supuesta mejora que introducen en la gestión pública, una parte de este sector público institucional ha sido utilizado también –o en primer lugar– como vehículo para desplazar endeudamiento fuera del presupuesto general. Los resultados del modelo planteado indican que el crecimiento del sector público empresarial autonómico viene dado fundamentalmente por la población de las CCAA, el grado de terciarización de la economía y, en menor medida, también por un alto grado de recaudación presupuestaria efectiva. En cambio, un mayor margen de endeudamiento en términos de los ECP estaría indicando que las CCAA no necesitan eludir dichas limitaciones y, por tanto, crean menos empresas públicas con estos fines. Del mismo modo, debe destacarse que las CCAA forales se distinguen claramente del resto por haber creado un sector público empresarial mucho más potente.

La segunda parte del modelo muestra que existe una relación directa entre el número de empresas públicas creadas y el crecimiento de la deuda a largo plazo susceptible de no consolidar. Asimismo, parece existir un crecimiento simultáneo de la deuda consolidable y la canalizada a través de empresas públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BONASTRE i SOLER, Susana (2001): “Una valoració sobre la situació del dèficit i del deute de les administracions autonòmiques”, Departament d’Economia i Finances, Generalitat de Catalunya, Paper de Treball 2/2001.
- BUNCH, Beverly (1991): “The effect of constitutional debt limits on State governments’ use of public authorities”, *Public Choice*, vol. 68, nº 1-3, págs. 57-69.
- ESCUDERO FERNÁNDEZ, Pedro y PRIOR JIMÉNEZ, Diego (2002): “Análisis del endeudamiento y efectos de su control en las Corporaciones Locales”, ponencia presentada en el *IX Encuentro de Economía Pública*, Vigo, 7-8 Febrero 2002.
- EUROSTAT (2003): *Manual del SEC95 sobre el déficit público y la deuda pública*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, edición 2003.

- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ (1999): “Sostenibilidad y descentralización en las Administraciones Territoriales” en ROMERO ÁLVAREZ, Francisco Javier (dir.) (1999): *Nuevas formas de financiación de proyectos públicos*, Madrid, Civitas, págs. 193-230.
- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, Ignacio y GARCÍA DE BUSTOS, Felicidad (2001): *Finanzas Autonómicas*, Madrid, Consultores de las Administraciones Públicas.
- FERNÁNDEZ LLERA, Roberto (2004): *El endeudamiento de las Comunidades Autónomas: disciplina de mercado, estabilidad económica y canales de elusión normativa*, Tesis Doctoral, Universidad de Oviedo.
- FITCH (2003): *Possible debt increase despite Budgetary Stability Law*, Special Report, 19 de diciembre de 2003.
- _____ (2004): *El rating de los entes y empresas públicas*, Informe de Metodología, 19 de abril de 2004.
- GREENE, William H. (1998): *Análisis econométrico*, Madrid, Prentice Hall, 3ª edición.
- ITURRIAGA NIEVA, Rafael (1997): “Las sociedades públicas, un dudoso instrumento de gestión”, *Auditoría Pública*, nº 10, págs. 65-68.
- LAGUNA de PAZ, José Carlos (1995): “La empresa pública autonómica: aspectos jurídicos”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 16, págs. 71-82.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (varios años): *Sector Público Autonómico. Censo de entes*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- RUBIO VISIERS, Asunción y SANZ MEDRANO, Beatriz (2000): “El endeudamiento autonómico. Las estadísticas del Banco de España”, *Papeles de Economía Española*, nº 83, págs. 147-167.
- SÁNCHEZ REY, Manuel (coord.) (2004): *La contabilidad pública en algunos países de la OCDE*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2ª edición.
- TRAUTMAN, Rhonda Riherd (1995): “The impact of State debt management on debt activity”, *Public Budgeting and Finance*, vol. 15, nº 2, págs. 33-51.
- TRIBUNAL DE CUENTAS (varios años): *Informe Anual de fiscalización de los Sectores Públicos Autonómico y Local*, Madrid, Tribunal de Cuentas.
- VALDÉS DÍAZ, José Luis (1995): “Las sociedades mercantiles de las Corporaciones Locales. Un modelo de fiscalización”, *Auditoría Pública*, nº 3, págs. 72-79.