
TENDENCIAS FINANCIERAS DEL AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA EN EL PERÍODO 1985-94

JOSÉ MARÍA CARIDAD Y OCERIN
ACADÉMICO CORRESPONDIENTE

RESUMEN

El municipio de Córdoba, de forma similar a muchos otros en Andalucía y en el resto de España, ha evolucionado en la última década, hacia una situación financiera caracterizada por un endeudamiento muy fuerte, y por un nivel de gasto corriente y de transferencias hacia empresas y fundaciones participadas, que siguen una tendencia creciente y acelerada, excediendo no sólo a la capacidad de recaudación sino también a la de endeudamiento. Se presentan aquí unos modelos de las tendencias observadas hasta 1993, con predicciones hasta 1996, las cuales han resultado acordes con la realidad, y que muestran una situación única en la historia de la ciudad.

INTRODUCCIÓN

El Ayuntamiento de Córdoba, como el de otras ciudades, ha tenido una evolución en sus grandes flujos de ingresos y gastos durante la década 1985-94, en los que da la impresión que se han disparado los gastos corrientes sin que nadie se haya preocupado de pensar como se debían financiar estos, ni siquiera, si esto era posible sin recurrir a un endeudamiento masivo. Desde luego, no existe un fin económico o de desarrollo social a medio y largo plazo, sino tan sólo un proceso de aumento del ritmo de gasto, como un fin en sí mismo, incrementando los gastos de personal, y a través del mecanismo de transferencias hacia empresas participadas, y en las que el control del gasto público es de otro tipo, si es que existe. La propia dinámica de este proceso, por parte de los gestores municipales, ha dejado a la ciudad en una situación de endeudamiento crónico, que si no se corrige de inmediato, llevará al municipio a una segura bancarrota, sólo evitable a través de un fuerte aumento de la presión fiscal y de mayores transferencias

estatales, acompañado con una reducción drástica de gastos no necesarios. En todo caso, serán los cordobeses los que deberán afrontar en los próximos años la devolución de los créditos, a los que una política municipal sin otro rumbo que el citado, en detrimento de las necesarias inversiones que precisa la ciudad en sus infraestructuras básicas, y en la promoción del desarrollo económico.

En estas líneas, a través de unos modelos econométricos clásicos, se realizan unas predicciones de los ingresos y gastos municipales, en sus partidas más importantes, comprobándose la inestabilidad de la situación en 1995 y la hipoteca que supone para la ciudad de continuar en esta línea, económica y socialmente sin el menor sentido y racionalidad.

De estas predicciones se pueden sacar algunas conclusiones económicas y sociales, a través de ejemplos y gráficos sencillos, que muestren la no viabilidad del proyecto del gobierno municipal pasado, comparándolo con cifras similares de una familia, con objeto de dar argumentos difícilmente rebatibles y que traten de informar a la opinión pública cordobesa.

Los datos empleados corresponden a los presupuestos consolidados entre 1985 y 1992, y los presupuestos del Ayuntamiento de Córdoba entre 1985 y 1993. A partir de 1988, estas cifras empiezan a diferir muy marcadamente debido a la creación de múltiples sociedades municipales, que escapan a un primer control del gasto, y que están contribuyendo de forma notable a la situación financiera del municipio. Sería necesario completar este estudio añadiendo los datos consolidados de 1993, que están sin duda disponibles en el Ayuntamiento, así como los datos de 1994 tanto consolidados como del propio Ayuntamiento, para mejorar las predicciones y poder extrapolarlas al cuatrienio 1995-98.

Los métodos de predicción han sido modelos uniecuacionales de tendencia, ya que los datos disponibles corresponden a un período muy corto; no obstante, el grado de ajuste conseguido es muy elevado, y no se detectan tendencias en los residuos en los últimos años. No se han tratado algunas cuestiones econométricas clásicas debido a los motivos anteriores.

Otra línea de actuación más sofisticada se basaría en la construcción de un modelo econométrico que simule el comportamiento del Ayuntamiento de Córdoba, teniendo en cuenta no sólo la dinámica interna, sino también la evolución de las magnitudes económicas y demográficas de la ciudad a lo largo de los últimos años. Si se supera la dificultad en la recogida de datos, se podría abordar la elaboración de un modelo que permita cuantificar las causas y efectos de la política municipal, y realizar simulaciones de escenarios alternativos de la política presupuestaria municipal.

Los datos disponibles se reflejan en el siguiente cuadro:

Presupuesto liquidado		Presupuesto preventivo	
Consolidado	Ayuntamiento	Consolidado	Ayuntamiento
1985-92	1985-91	1990-93	—

y corresponden a las distintas partidas de ingresos y gastos.

EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

El presupuesto preventivo se compone de unas partidas que explican el origen de los ingresos y otras para los gastos. Los capítulos de ingresos y gastos aparecen relacionados a continuación:

INGRESOS	GASTOS
Operaciones corrientes	
1. Impuestos directos	1. Gastos de personal
2. Impuestos indirectos	2. Compra de bienes y servicios
3. Tasas y otros ingresos	3. Intereses
4. Transferencias corrientes	4. Transferencias corrientes
Operaciones de capital	
6. Enajenación de inversiones	6. Inversiones reales
7. Transferencias de capital	7. Transferencias de capital
8. Activos financieros	8. Variación de activos financieros
9. Pasivos financieros	9. Variación de pasivos financieros

Lógicamente, un seguimiento día a día de la gestión municipal, no puede limitarse a estas grandes cifras, aunque para actuaciones electorales, conviene simplificar al máximo, lo que es suficiente para poder ilustrar que no es el camino adecuado el seguido por el Ayuntamiento cordobés en la década analizada.

Más que el presupuesto preventivo, es necesario realizar un análisis crítico y exhaustivo de la liquidación presupuestaria, o sea de la realidad de la actuación financiera del municipio, y las desviaciones respecto a lo previsto en el presupuesto. Entre el presupuesto liquidado y el preventivo pueden aparecer diferencias notables, e incluso gastos en partidas no presupuestadas inicialmente, como por ejemplo los derivados de las operaciones de tesorería, que irán cobrando mayor importancia a medida que aumenta el endeudamiento y las dificultades de su financiación.

En un enfoque plurianual, hay que considerar los flujos dinámicos que enlazan un presupuesto con los anteriores, pues es en estas partidas que quedan pendientes o comprometidas donde se puede esconder una parte considerable de la actuación municipal en la que la fiscalización y el seguimiento queda oscurecido. Es necesario además estudiar el ajuste por anulación de resultados de ingresos y gastos, así como el déficit acumulado, la carga financiera total, incluyendo la no consignada, como los avales o las derivadas de créditos de tesorería.

NOTACIÓN EMPLEADA

Para simplificar la representación de los modelos de predicción, se han denominado los capítulos de ingresos con la letra I seguida del número del capítulo, y

los de gastos, con la G con el correspondiente número. Por ejemplo, *G1* corresponde a los gastos de personal consolidados del ayuntamiento y empresas y fundaciones filiales, o sea, al capítulo primero de gastos.

Los ingresos y gastos totales se representan mediante *GASTOT* e *INGTOT*, y, aunque en teoría deberían coincidir, en la práctica presentan ligeras desviaciones.

Cuando se trata de representar el correspondiente dato del Ayuntamiento, sin el grupo de filiales, se precede la notación anterior con la letra A. Por ejemplo, *A11* representa los ingresos por impuestos directos (capítulo 1) del Ayuntamiento.

También se utilizan alguna variable adicional para representar algunas magnitudes de interés. Así la presión fiscal es igual a la suma de los tres primeros capítulos de ingresos

$$\text{FISCAL} = 11 + 12 + 13$$

o los gastos de atención de la deuda,

$$\text{INCDEU} = G9 - G8 + G3$$

en los que además de las amortizaciones, se suman los gastos por intereses pagados. El incremento del endeudamiento, es

$$\text{DEUDA} = 19 - 18$$

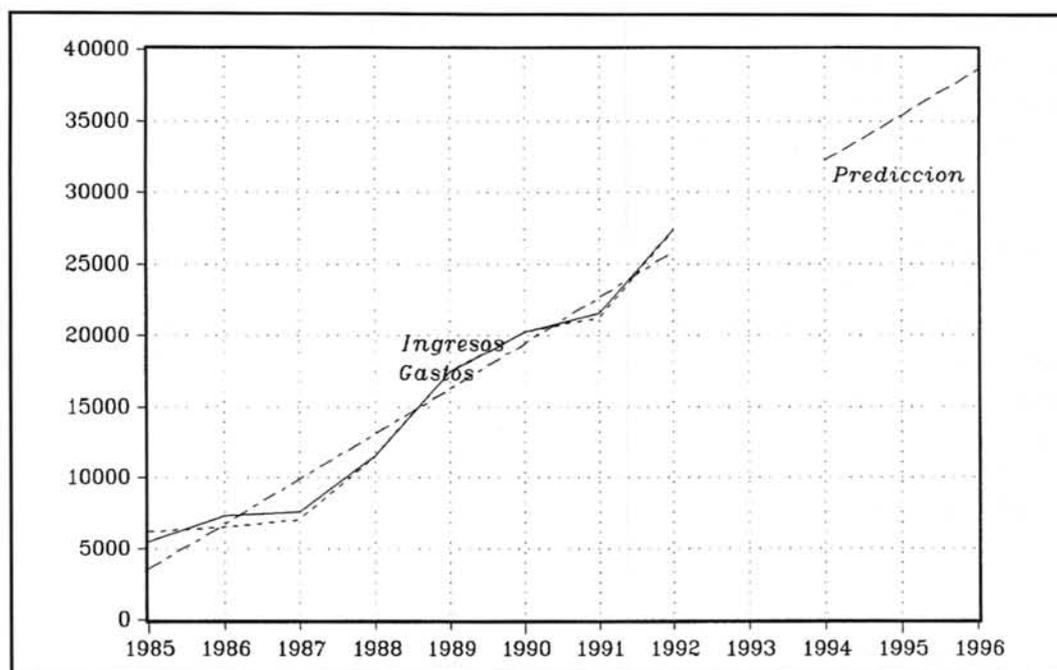
Como no tiene mucho sentido analizar las partidas presupuestarias del Ayuntamiento aisladamente, debido a la importancia creciente del grupo filial, propiedad del mismo, nos centraremos en el análisis de las partidas consolidadas de todo el colectivo municipal.

Las cantidades entre paréntesis bajo cada coeficiente en los modelos, representa el estadístico T para contrastar la significación de los parámetros estimados.

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS GENERALES

Los ingresos y gastos consolidados del grupo municipal presentan una tendencia creciente en pesetas constantes, como se puede comprobar fácilmente comparando las partidas monetarias en pesetas corrientes y constantes.

El ritmo de crecimiento no parece tener relación con la realidad de los servicios municipales, incluso en zonas periféricas hacia donde se ha dirigido la publicidad de institucional, aunque es cierto que el gobierno municipal dedica una atención formal a estas barriadas, y una atención personal constante, a través de unas pocas personas, e incluyendo algunos medios como los servicios de proceso de datos, videotex, y de comunicación.



Los modelos temporales de predicción de los gastos e ingresos totales consolidados aparecen a continuación:

$$GASTOT = 13114.3 + 3185.58t + e \quad t=-3..4 \quad (10.3)$$

con $r^2=0.947$ y $DW=1.6$, e

$$INGTOT = 13225.1 + 3191.08t + e \quad (12.1)$$

con $r^2=0.96$ y $DW=1.7$. Los valores de la variable $t=-3,-2,-1,0,1,2,3,4$ corresponden a los años 1985-92.

En definitiva, la tendencia al crecimiento de los gastos e ingresos requiere unos recursos adicionales cada año próximos a los 3.200 millones de pesetas sobre el presupuesto del año anterior, o sea un crecimiento en términos reales superior al doble de la inflación del país. La tendencia de estos gastos e ingresos no está cointegrada con algunas partidas municipales, lo que incorpora un elemento de inestabilidad interna en el presupuesto, para los próximos años.

Las previsiones de gastos totales para 1995 y 1996 son, usando las tendencias existentes hasta 1992, de 35.413 millones y de 38.599 millones de pesetas, lo que impondrá unas tensiones claras en la presión fiscal o/y en el endeudamiento, sin que pueda ser posible su traspaso al grupo filial del Ayuntamiento, mediante operaciones financieras.

EVOLUCIÓN DEL INCREMENTO DEL ENDEUDAMIENTO Y COSTES FINANCIEROS

La dependencia financiera del Ayuntamiento de Córdoba de la banca e instituciones financieras es cada día más marcada, y realmente los mayores beneficia-

rios reales de esta política municipal son los accionistas o propietarios de estas empresas, siendo el contribuyente cordobés el que esta pagando ahora, y en el futuro más, la falta de previsión financiera municipal.

Consideraremos tres magnitudes de cara a su modelización y predicción:

- las nuevas necesidades de crédito, cuantificadas en la variable $DEUDA = 19 - 18$,
- los gastos de servicio de la deuda, amortizaciones e intereses, $INCDEU = G9 - G8 + G3$, y
- los pagos por intereses, $G3$.

Lógicamente también habría que considerar el nivel de endeudamiento real y su evolución, pero al carecer de este dato, no se ha incluido en el análisis. También habría que investigar el desglose de la deuda entre las empresas filiales del Ayuntamiento, así como otras partidas como son los créditos de tesorería y avales.

El *incremento de necesidades crediticias*, medidos a través de la variable $DEUDA$, sigue una tendencia creciente, según el modelo

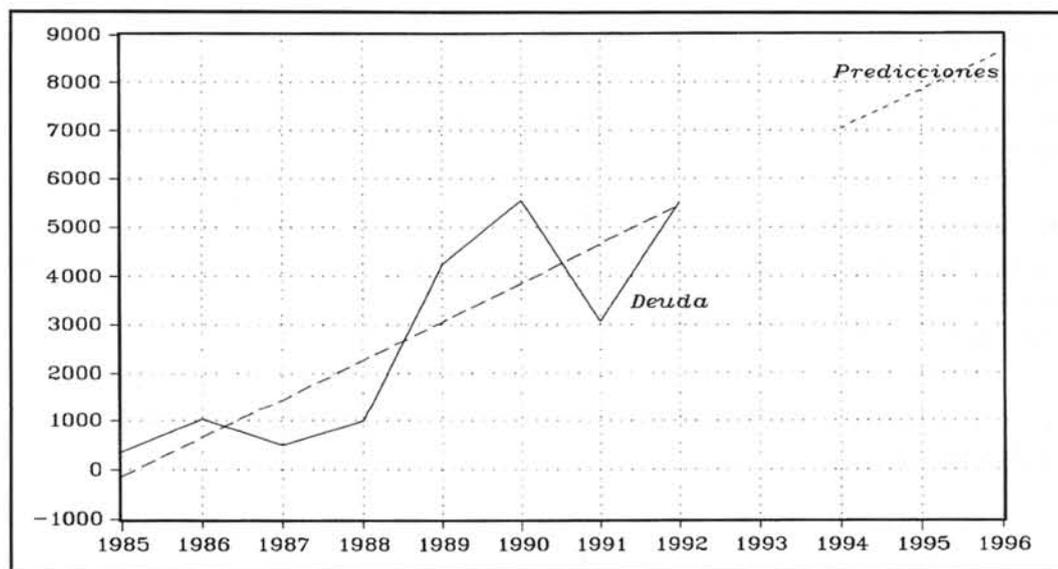
$$DEUDA = 2264 + 798t + e \quad (4.9)$$

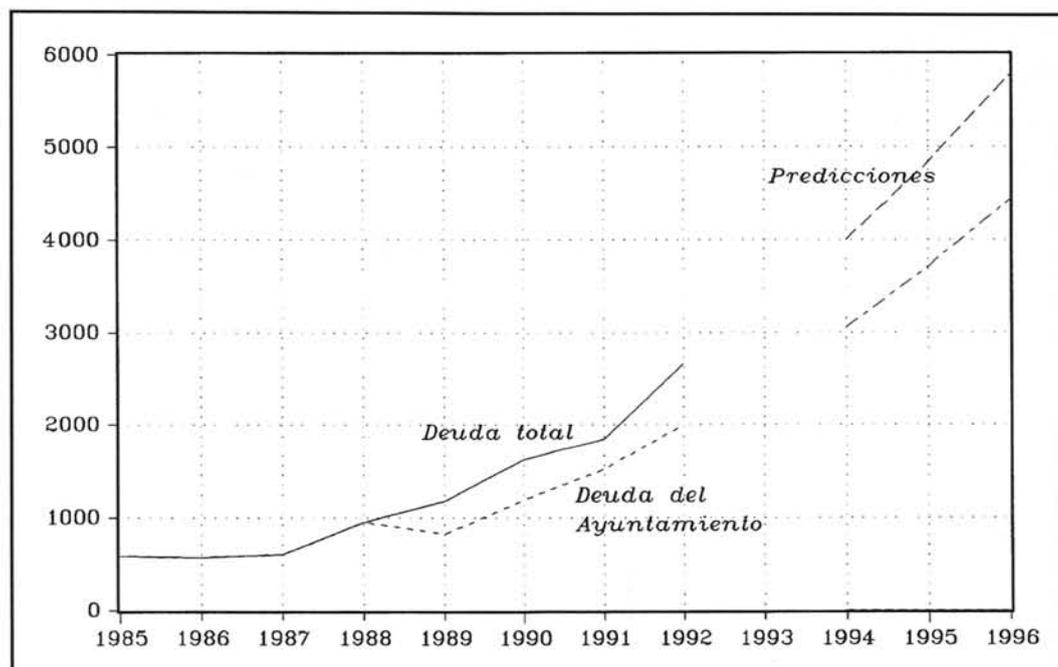
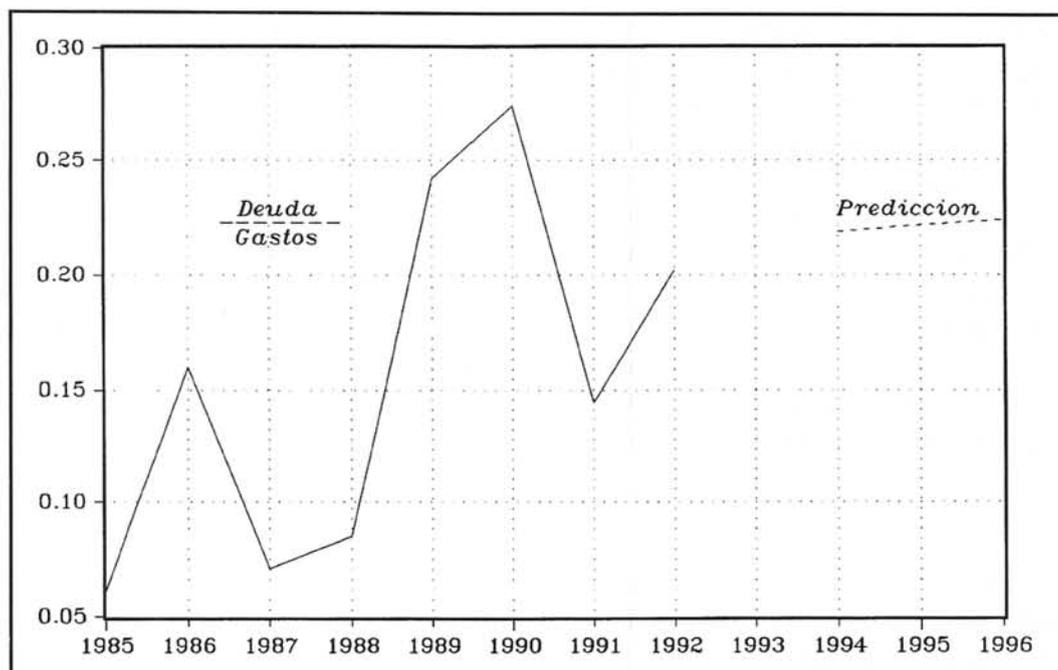
siendo $r^2=0.845$, y los residuos están autocorrelados, siendo

$$e_t = a_t - 0.95 a_{t-1}$$

o sea de tipo MA(1). Las previsiones de necesidades crediticias para 1995 y 1996 son de 7.850 millones y de 8.648 millones, o sea que el 22% de los gastos se financiarán con nuevos créditos, aunque con operaciones de refinanciación pueden ser demorados algunos pagos.

En definitiva, la tendencia en las peticiones de nuevos créditos es inquietante, ya que cada año se precisan nuevos créditos por importe casi de 800 millones de pesetas MÁS que los pedidos en el año anterior. De esta forma, al final de 1995, sin duda se alcanzarán los 28.000 millones de pesetas de endeudamiento del municipio, con tendencia alza, con el agravante de existir en España una tendencia al alza en los tipos de interés.





Con respecto al *coste de servicio de la deuda acumulada*, se consideran dos variables: los intereses a pagar por el Ayuntamiento y por el grupo municipal, y las amortizaciones del capital.

Los *intereses pagados* sólo por el Ayuntamiento, $AG3$, siguen una tendencia acelerada, según el modelo

$$AG3 = 744.9 + 159.5t + 37.78t^2 + e$$

(9.1) (5.8)

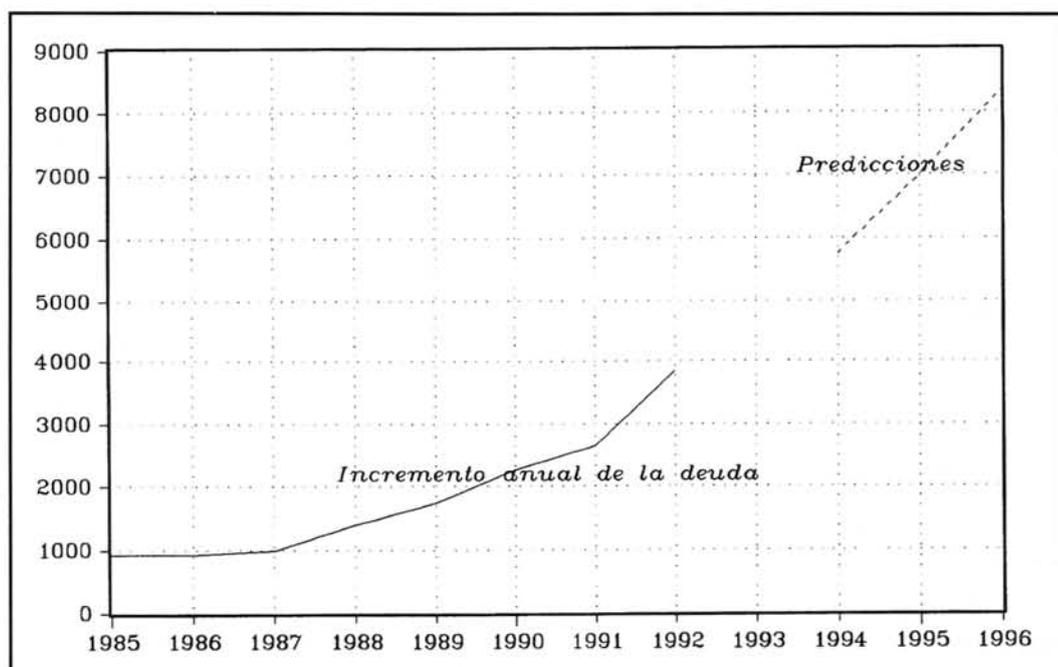
siendo $r^2=0.98$, y las previsiones para 1995 y 1996 serían de 3.713 millones y de 4439 millones. Posiblemente, y a través de una rotación de los contratos de préstamos y créditos, se pueda forzar una disminución de los intereses, e incluso de las amortizaciones, desfigurando las tendencias anteriores; por ejemplo aumentando el plazo de los créditos, o concertando otros préstamos con carencia en los primeros años, se puede demorar, e incluso ocultar el problema a corto plazo, si bien, dada la seriedad de la situación financiera municipal, esto es cada vez más complejo. A través de operaciones financieras de este tipo, se podrían disminuir los pagos inmediatos de intereses, en unos 800-1.000 millones de pesetas en 1995, aunque la factura vendría aumentada en los años sucesivos.

Los intereses pagados por todo el grupo municipal de empresas, incluyendo el Ayuntamiento, se ajustan al modelo

$$G3 = 873.8 + 241.8t + 44.48t^2 + e$$

(13.7) (5.9)

siendo $r^2=0.99$ y las previsiones para 1995 y 1996 de 4.844 millones y de 5.783 millones. Lo grave de esta tendencia es que no sólo es creciente, sino que es *acelerada*, o sea que su crecimiento es mayor, y tiende a distanciarse cada vez más de otras magnitudes municipales, lo que plantea su viabilidad incluso a corto plazo. Está claro que es la banca la mayor beneficiaria de la política financiera del Ayuntamiento, al menos si no se dan por fallidos no recuperables algunos de dichos créditos (lo que parece más factible en el caso de empresas filiales).



Si a los intereses anteriores se les suman las cantidades necesarias para amortizar los créditos anteriores, resulta el modelo

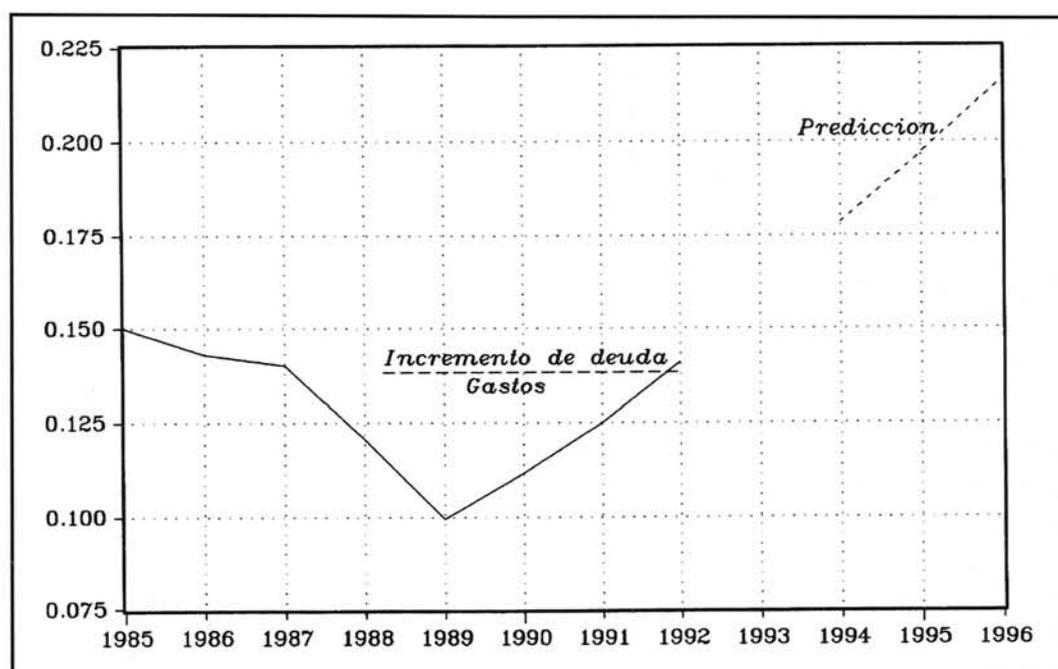
$$INCDEU = G9 - G8 + G3 = 1300.9 + 327.75t + 69.08t^2 + e$$

(23.7) (10.6)

en el que es $r^2=0.99$, y las previsiones para 1995 y 1996 ascienden a 6.980 millones y a 8.344 millones. O sea que se debe dedicar un 22% de los ingresos municipales en 1996 a atención de la deuda, y lo que es más inquietante, el ratio

INCDEU / GASTOT

que en 1989 era del 10% ha venido creciendo aceleradamente hasta situarse al nivel superior al 20% actual, y con un crecimiento que absorberá un 2% más de los ingresos cada año, lo que obviamente no se puede mantener. Si se siguiese por esta línea, al cabo de unos diez años, el Ayuntamiento tendría que dedicar el 50% de sus ingresos a pagar la deuda acumulada, lo que muestra lo absurdo de la situación.



Teniendo en cuenta las posibilidades de transformación en los instrumentos financieros de préstamo y crédito, y en las condiciones de los mismos, aunque se realicen estas operaciones, los gastos de atención de la deuda acumulada en 1995, no serán inferiores a 4.100 millones de pesetas, incrementándose en años sucesivos, lo que reflejará el coste de estas operaciones.

Como la tendencia de la deuda es a pedir créditos por un valor superior al del año anterior con incrementos medios de 800 millones, si se supone que los nuevos créditos van a pagar el servicio de la deuda acumulada en los últimos años y el resto se usa para financiar otros gastos, el capital resultante para invertir pasaría de unos 1668 millones en 1993 a 870 millones en 1995 y a 304 millones en 1996, siendo la cifra negativa a partir de 1997, o sea que desde dicho año el nuevo endeudamiento serviría para atender el servicio de la deuda de años anteriores y además no sería suficiente esto sino que habría que recurrir a desviar otros gastos de otras partidas para la atención de la deuda. La situación se asemeja a la del tercer mundo (en sus países en peor situación financiera), en las que los ingresos

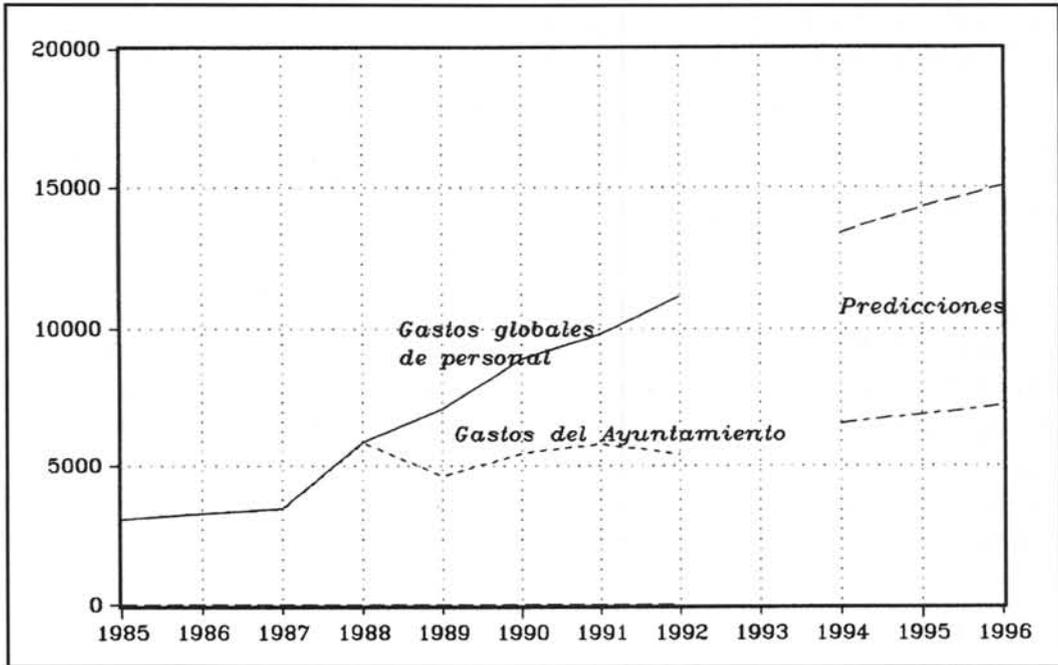
generados no bastan ni para atender el servicio de los créditos malgastados en años anteriores.

Al ser los procesos de atención de la deuda de tipo casi exponencial, o sea no cointegrados con la evolución de la capacidad de generar recursos, la evolución de las magnitudes financieras municipales no son estables a corto plazo, lo que debe originar un plan de ajuste muy serio para evitar la simple suspensión de pagos y enajenación urgente de activos, si es que los hay vendibles; en definitiva se va a producir en los próximos años una fuerte descapitalización del municipio de Córdoba, y una paralización o disminución importante de las obras de mantenimiento e infraestructuras municipales.

En el análisis anterior, no se han tenido en cuenta, por carecer de datos, la periodificación de los vencimientos de los distintos créditos y prestamos, lo que puede suponer un agravamiento financiero no previsto en alguno de los próximos años, y un aumento de los pagos de intereses dada la situación monetaria y presupuestaria del país. La tendencia a la baja de los tipos de interés, observada en 1996 supondrá un alivio notable a las arcas municipales, y unas posibilidades de refinanciación de la deuda en condiciones más favorables.

GASTOS DE PERSONAL

Es bien conocido el fuerte aumento del personal del Ayuntamiento cordobés en los últimos años, y esto tiene una lógica incidencia en las finanzas municipales, absorbiendo una gran cantidad de recursos públicos. Los gastos del personal propio del Ayuntamiento suponen un incremento tendencial de unos 321 millones de pesetas adicionales al año, que puede parecer no inquietante, pero que no puede deslindarse de la evolución de los gastos de personal del grupo de empresas y fundaciones municipales. Así se construyen dos modelos tendenciales de gastos de personal consolidado, el primero de tipo lineal, y el segundo de tipo acelerado, ambos con un elevado nivel de ajuste, por lo que se toman como previsiones de gastos *GI*, una combinación de las previsiones obtenidas con ambos, lo que resulta 14.279 millones para 1995 y 15.053 millones en 1996. No obstante estas previsiones deben tomarse con cautela, ya que los datos empleados en los modelos terminan en 1992 y en 1994 se ha producido una prórroga de los presupuestos de 1993. Tampoco hay que olvidar que al coste de personal del propio Ayuntamiento (unos 7.100 millones de pesetas en 1994), hay que agregarle el creciente coste de personal de todas las empresas filiales del municipio.



Parece no obstante deducirse de los datos que se ha producido un crecimiento salarial en el grupo de empresas municipales en detrimento del funcionariado y personal propio del Ayuntamiento. Es en estas empresas filiales donde habría que profundizar el análisis para poder evaluar realmente la magnitud de lo que está ocurriendo. Todo ello con la previa obtención de los datos reales de 1993 y 1994 que sin duda obligarían a revisar las predicciones realizadas, y a cuantificar con precisión el ritmo de crecimiento de los costes salariales en el Ayuntamiento y su distribución.

La inflación prevista para 1995 va a ser superada holgadamente, ya que en el primer trimestre del año, han aumentado los precios casi la mitad de la tasa anual pronosticada por el Gobierno. Las predicciones de instituciones como *The Economist*, reflejan una inflación del orden del 5% durante los próximos años. Todo ello introducirá un factor expansivo, mayor que el estimado, en el capítulo I del presupuesto municipal, y en los gastos de personal de las empresas y fundaciones municipales.

TRANSFERENCIAS

Los ingresos por transferencias en los capítulos 4 y 7 han mostrado una tendencia acelerada, y es este hecho el que ha permitido la supervivencia financiera del Ayuntamiento cordobés. Cabe señalar que, en vez de aprovechar esta condición favorable para realizar obras de infraestructura, o sea para crear riqueza para todos los ciudadanos de la ciudad, y evitar un endeudamiento que hipoteca a ésta de cara al futuro, se ha actuado de forma que algunos calificarían de no responsable, a través de un innecesario (al menos en un grado como el decidido por el gobierno municipal) proceso de endeudamiento, y de una consolidación de

gastos fijos no productivos de cara al futuro.

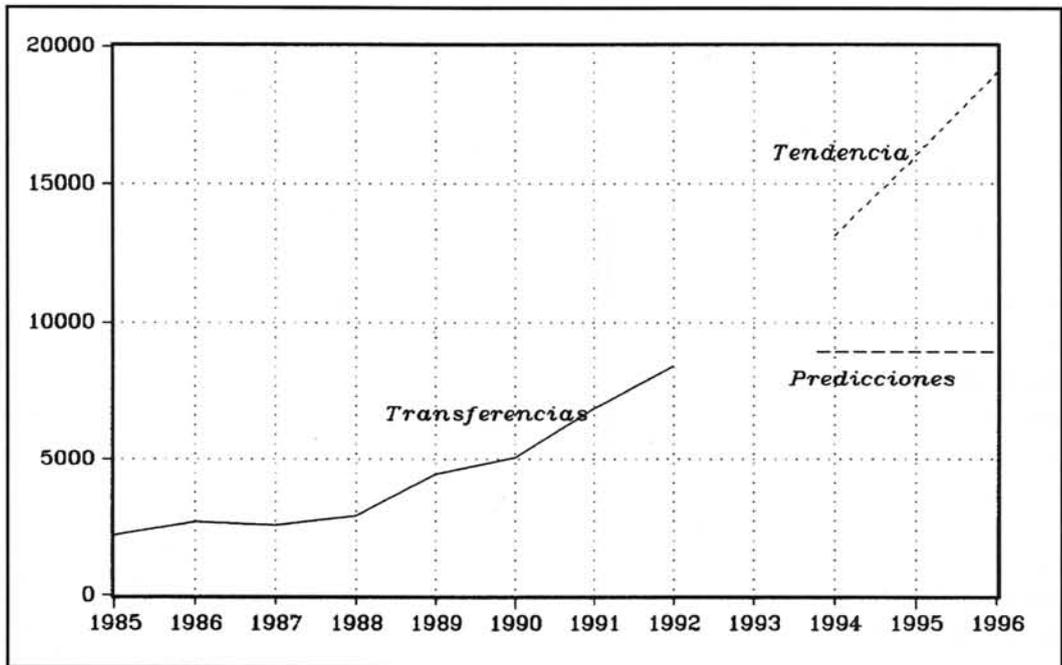
El modelo ajustado para representar estas transferencias es el siguiente

$$ITRANSF = 14 + I_t = 3196. + 706t + 159.67t^2 + e \quad (19.8) \quad (9.8)$$

existiendo autocorrelación de tipo AR(1) en los residuos

$$e_t = -0.656e_{t-1} + a_t$$

El grado de ajuste es bueno y las previsiones para 1995 y 1996 son de 16.003 millones y de 19.037 millones respectivamente. Por lo que se necesitarán en el año próximo más de 3.000 millones adicionales de transferencias. Es claro que esta situación no se puede mantener, máxime si los recursos financieros del estado crecen mucho más lentamente.

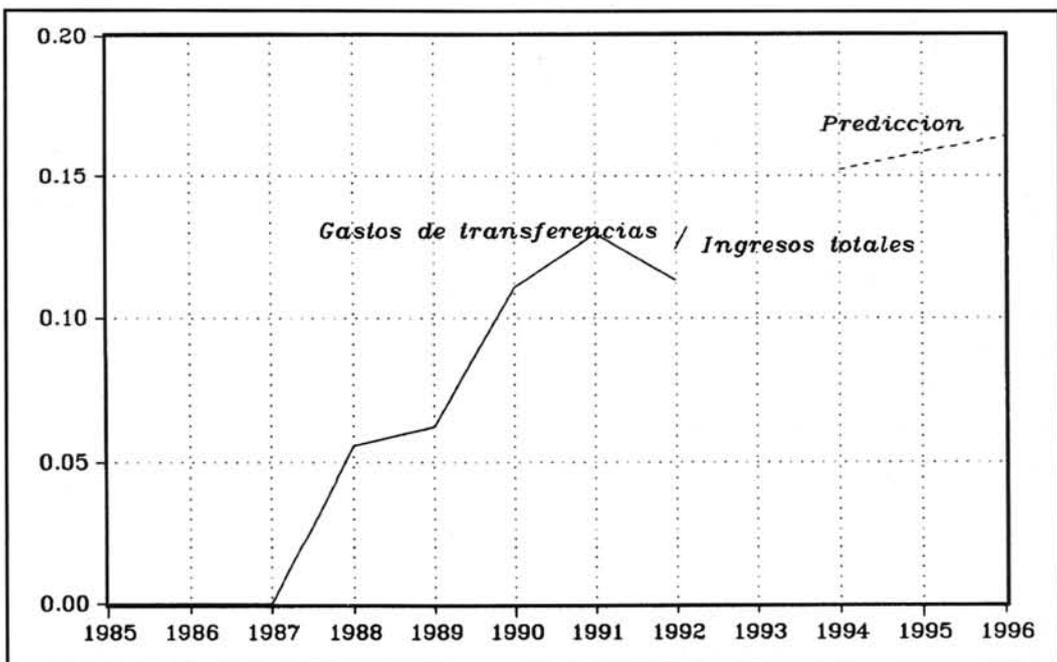
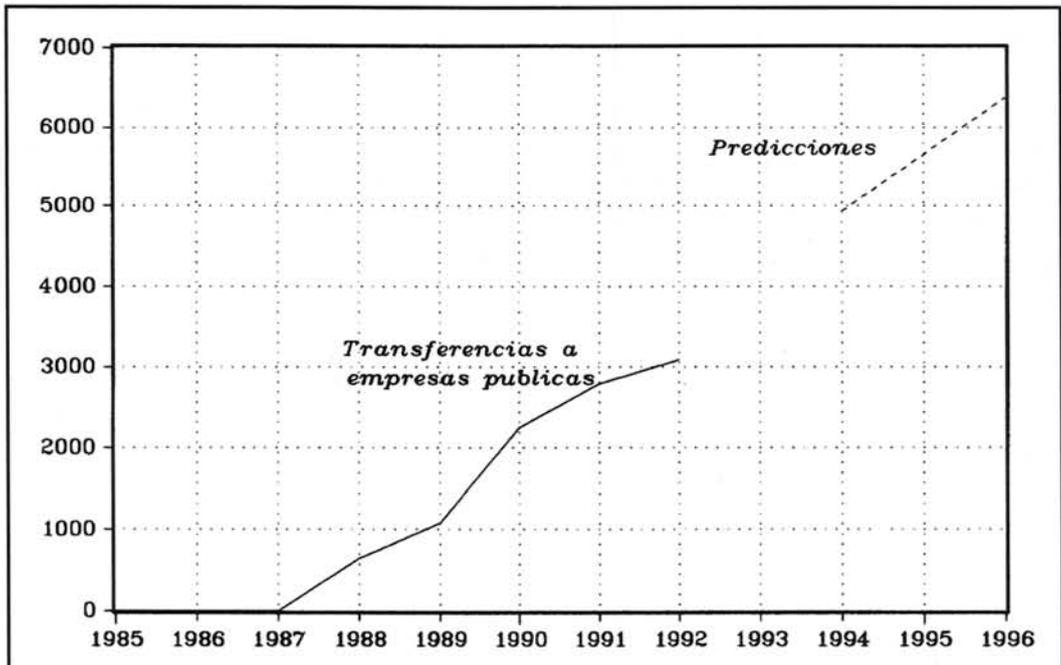


Parece lógico intuir que, dada la situación financiera del Estado y de la Junta de Andalucía, se va a producir una congelación de los ingresos por transferencias hacia el Ayuntamiento, manteniéndose en un nivel de unos 7.000 millones de pesetas en 1995 y en 1996. Con respecto a los *gastos por transferencias*, o sea los pagos realizados por el Ayuntamiento básicamente a empresas y fundaciones municipales, se observa una tendencia clara en los últimos años, ya que antes de 1987 estas transferencias eran prácticamente inexistentes. El modelo ajustado para la variable *AG4* (ya que es el Ayuntamiento el que transfiere fondos al grupo) es el siguiente

$$AG4 = 616 + 720t + e \quad (14.1)$$

en el que es $r^2 = 0.975$. En definitiva, cada año deben aumentar las transferencias hacia el grupo municipal en 720 millones MÁS sobre la cantidad del año

anterior. Este es un hecho que sin duda requiere un análisis pormenorizado sobre el destino, uso y productividad de estas cantidades, pues como se verá, la tendencia al aumento de la presión fiscal equivale aproximadamente a esta suma, o sea que se puede considerar que manteniendo el nivel de transferencias en el nivel actual, suponiendo que esté justificado, prácticamente se podría evitar subir la presión fiscal (lógicamente si otros ingresos siguen su tendencia pasada, lo que se ha mostrado que no es viable), o al menos, en los últimos años se podría haber mantenido sin incremento la presión fiscal sobre los ciudadanos, si no hubiesen sido transferidas cantidades tan importantes hacia empresas filiales.



INVERSIONES

Desde 1988 hasta 1994, las inversiones acumuladas del Ayuntamiento de Córdoba han ascendido a unos 22.000 millones de pesetas, cifra que no puede considerarse elevada si se compara con los ingresos del Municipio en este período.

Por otra parte, la deuda acumulada supera los 25.000 millones de pesetas en 1994, con tendencia a crecer rápidamente en los próximos años, en los que se superarán los 30.000 millones e incluso cantidades bastante mayores.

El coste acumulado de atención de la deuda en este período ha sido de unos 21.000 millones de pesetas, también con tendencia fuertemente creciente en los próximos años.

De todo lo anterior, se deduce que, si no se hubiese endeudado el Ayuntamiento en los últimos ocho años, prácticamente se habría podido invertir una cantidad similar a la realmente invertida, pero con recursos propios, o sea que hoy día, no existiría deuda municipal ni del grupo de empresas, y además, no existiría la enorme hipoteca acumulada sobre los cordobeses, ni los cuantiosos desembolsos que tendrá que realizar la ciudad en los próximos años para atender al pago de los intereses, y del capital que se adeuda.

Parece pues lógico pensar, que se está financiando con créditos los gastos corrientes de consumo del Ayuntamiento, transfiriéndose la carga de este consumo a los contribuyentes de años venideros.

PRESIÓN FISCAL

Los impuestos y tasas recaudados por el Ayuntamiento aparecen reflejados en los capítulos 1, 2 y 3 de ingresos, y por lo tanto la presión fiscal soportada por la ciudad es

$$FISCAL = I1 + I2 + I3 = 5505.9 + 880t + e \quad (6.4)$$

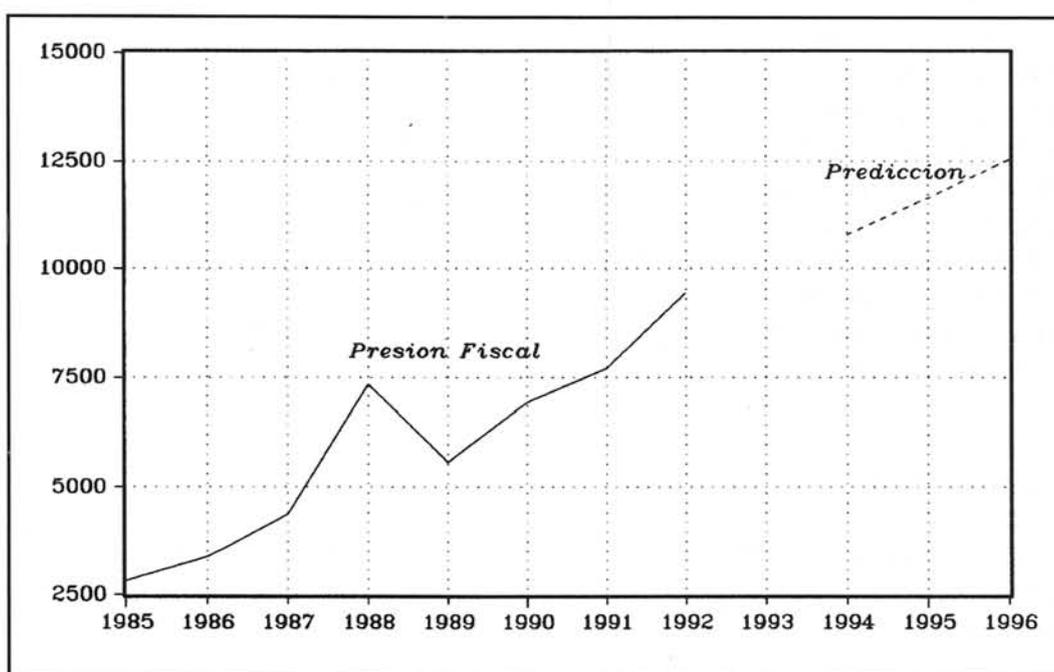
siendo $r^2=0$, g, o sea que el incremento de ingresos por imposición es de 880 millones de pesetas más cada año, siendo las previsiones de recaudación para 1995 y 1996 de 11.666 millones y 12.546 millones respectivamente.

Este incremento anual en la imposición directa, indirecta y por tasas es algo inferior a la cuarta parte de los incrementos en los gastos, que se prevén en cada uno de estos dos años en torno a los 3.200 millones de pesetas, por lo que, de seguir con esta política de gastos, existirá un déficit de autofinanciación del orden de 2.300 millones de pesetas más cada año, lo que parece difícil de financiar de forma ortodoxa.

Dadas las necesidades de ingresos para atender a la carga financiera, a las transferencias a empresas filiales, y los costes del personal en el grupo, es previsible que el Ayuntamiento forzará al máximo las posibilidades de recaudación, incrementando los impuestos y las tasas, cambiando al alza la base imponible de las contribuciones y añadiendo el máximo recargo legal en los impuestos en los

que sea competencia municipal.

Desde luego, no es justificable si no es dentro de una filosofía puramente recaudatoria, incrementar aún más la presión fiscal. Con una política de gestión, no ya óptima, sino meramente razonable, no se habría llegado a una situación como la actual, y con una nueva política económica de gestión y disminución de los gastos correspondientes a actividades que no son propias de un ayuntamiento, incluyendo en esta política la disminución clara de los capítulos 1, 2, y 4, se evitaría la subida impositiva, que por propia dinámica, tiene una tendencia creciente. Tampoco parece lógico que quien ha originado una situación, que en una empresa llevaría al cierre, consiga incrementar los fondos disponibles para seguir con la política de endeudamiento y gasto consuntivo.



CONCLUSIONES FINALES

La situación financiera del Ayuntamiento de Córdoba y de su grupo de empresas y fundaciones, en la década 1985-94 ha llevado una trayectoria inestable dado que los gastos incurridos se han disparado, no en inversiones de infraestructura, sino básicamente en tres partidas corrientes:

- atención al pago de la creciente deuda del municipio y a su refinanciación,
- transferencias a sociedades y fundaciones filiales cuya fiscalización y control es más compleja, y
- los gastos de personal, sobre todo en el grupo filial.

Los *pagos por intereses* de préstamos y créditos crecen de forma exponencial, desplazando en peso a otras partidas necesarias en el mantenimiento de los servicios públicos, y, se está entrando en una dinámica similar al clásico «peloteo» de letras de cambio: son necesarios nuevos créditos cada año para poder pagar

devolver los anteriores, y sobre todo para pagar los intereses bancarios que en 1995 se acercaran a los 5.000 millones y en 1996 serán próximos a 5.800 millones de pesetas. Para poder pagar estos intereses más la devolución del capital, lo que ascenderá a un importe próximo a los 7.000 millones en 1995 y a los 8.300 en 1996, será necesario añadir 7.850 millones de nuevos créditos en el año actual y 8.650 en 1996. Es claro que ninguna institución puede entrar en esta dinámica, vía segura hacia la ruina y la descapitalización, todo ello sin contar con una posible tendencia al alza en los tipos de intereses, prevista en los próximos meses, que aumentará las cargas financieras del municipio. La tendencia a la baja en 1996 de los tipos de interés debe ser el acicate para corregir la situación y para obtener unas mejores condiciones financieras.

La situación en 1994 era análoga a la de una familia que tiene concedido un crédito de 5 millones de pesetas (no para comprar su vivienda, pues ésta es una inversión, sino para pagar sus gastos corrientes, situación ésta que parece ser la del municipio cordobés), y tiene que pagar cada año un millón de pesetas de amortización e intereses, y pide un crédito de 1.5 millones para pagar las cuotas del primer crédito y para pagar otras facturas ordinarias, pues gasta más de lo que ganan los distintos componentes de la unidad familiar. Claro que al año siguiente los pagos de intereses y capital han aumentado, ya que el capital que debe la familia ha aumentado por el crédito pedido de 1.5 millones. No importa; se pide el año siguiente un nuevo crédito de 2 millones, con lo que se cubre la devolución de un millón de capital e intereses del primer crédito, más 0.4 millones del segundo, y si queda algo, se gasta, pues al año siguiente, se pensará en pedir un nuevo crédito, esta vez de 2.5 ó 3 millones de pesetas, que se va acumulando al endeudamiento anterior.

Ante la posible *política de refinanciación de la deuda* del municipio, es preciso disponer de una información clara (en el Ayuntamiento y en todas y cada una de las empresas y fundaciones municipales), y sobre todo analizar cada medida propuesta con un horizonte de ocho a diez años, ya que de otra forma, la contratación de préstamos con períodos de carencia o a mayor plazo, crearán la ilusión de un mayor desahogo financiero del Ayuntamiento, y esto llevará, si nos guiamos por lo ocurrido hasta la fecha, a incrementar gastos corrientes y transferencias al grupo de empresas y fundaciones, y no a mejorar la situación financiera del municipio. Además estas operaciones financieras pueden aliviar momentáneamente la tesorería municipal, pero incrementarán a plazo muy corto la carga financiera, y la deuda acumulada.

Otro capítulo importante donde se han gastado muchos millones al año, y cuya rentabilidad social, para la gran mayoría es discutible, e incluso en algunos casos, no es discutible en absoluto, ya que no existe ese beneficio social (para la mayoría de los ciudadanos) es el de las *transferencias a organismos* vinculados al Ayuntamiento. Podría preguntarse si para cada una de las partidas se ha realizado un análisis coste-beneficio (estudio que se debe repetir cada vez que se aprueben transferencias, o sea todos los años) de lo que conseguirán los ciudadanos de Córdoba a cambio de estas millonarias partidas, o también qué sueldos, gastos de viaje y representación, política de personal, etc. que se financian con estas sumas, y si no podría el propio Ayuntamiento directamente realizar estas tareas con el

gran número de funcionarios y personal que tiene, con un ahorro inmediato de las arcas municipales. En fin, este es un tema que merece un estudio específico, y la cuantitización de estos servicios prestados al Ayuntamiento y sus costes, ya que posiblemente existen alternativas más baratas, e incluso cometidos que no tienen nada que ver con las funciones de cualquier Ayuntamiento. En el capítulo 4 de gastos, se pueden producir ahorros muy importantes de forma inmediata, sin perjuicio para los servicios públicos y con beneficio directo para todos los contribuyentes.

La necesidad de atender a la deuda municipal y a mantener financieramente a unas empresas y fundaciones que parecen vaciar de contenido (pero no de presupuesto) al propio Ayuntamiento, va a originar en cuanto se celebren las elecciones, una reconversión muy fuerte: *las inversiones* para 1996 y años siguientes, prácticamente se paralizarán, retrasándose los pagos a proveedores, y dejando de mantener los servicios de la ciudad al nivel mínimo necesario para evitar la descapitalización. Posiblemente, el equipo de gobierno actual tendrá que dejar de renovar los contratos laborales a su vencimiento, tendrá que suspender toda nueva contratación de personal, independientemente de su conveniencia o no, e incluso vender o disolver parte de las filiales municipales. Alguna de estas medidas puede ser positiva, si bien es distinto abordar, por ejemplo una privatización de una empresa municipal, en condiciones de buscar el mejor servicio al ciudadano al mínimo coste, que tener que liquidar precipitadamente, y por necesidades económicas acuciantes un patrimonio público.

Con respecto a otros gastos, como los de *personal*, es necesario ver qué necesidad hay de algunos organismos administrativos, y dado que se está hablando de mejorar la competitividad y calidad de servicios públicos utilizando un sistema mixto privado-público (por ejemplo, la vigilancia en organismos oficiales se presta mayoritariamente por compañías contratadas al efecto), es posible evaluar la carga real de trabajo de cada servicio, sección o negociado, incluyendo las empresas filiales, y ver si se podrían realizar aquellas tareas que son necesarias a través de contratistas, mejorando el servicio para el contribuyente, y disminuyendo su coste que al final, tendrá que ser soportado por éste. Por citar otro ejemplo, el del proceso contable y de pagos; cuántas facturas paga una empresa municipal, o el propio Ayuntamiento, cuántos apuntes contables realiza cada mes; cuánto cobra cualquier gestoría administrativa a una empresa por llevarle la contabilidad y la gestión comercial; y, por último, cuánto le cuesta al Ayuntamiento unas tareas similares; todo ello sin entrar en el tiempo que tarda en este proceso, en lo que se tarda en cerrar un ejercicio y en preparar las cuentas, tanto en el Ayuntamiento como en estas empresas de servicios. Quizás así, con ejemplos de «andar por casa», se podría empezar a medir la productividad real en el sector público de forma realista, como primer paso para disminuir el coste de los servicios públicos, y mejorar y ampliar éstos, ya que por la vía actual, sólo se consigue ir incrementando gastos, costes, déficits y, en última instancia, empeorar los servicios y deteriorar mercedamente la imagen del Sector Público.

Por último, aunque no en último lugar, es preciso mantener una visión a medio y largo plazo de la evolución de las grandes magnitudes municipales, con el fin de poder juzgar adecuadamente las medidas que se propongan en el Ayuntamiento y

en las empresas filiales, para poder simular los efectos de políticas alternativas que eviten llegar (deliberadamente, o lo que podría ser mucho más grave, sin tener consciencia de ello) a situaciones como la actual. Es pues posible mantener no sólo unas estadísticas actualizadas y fiables, sino elaborar *una modelización global* y una predicción completa y detallada de los presupuestos municipales para el cuatrienio, que sea un instrumento útil en el proceso de toma de decisiones, así como en el seguimiento de las medidas de política económica municipales.

BIBLIOGRAFÍA

- Caridad y Ocerin, José M. (1996) *Modelos Econométricos*. Editorial Reverté (en prensa). Barcelona.
- Farnum, N.R; Staton L.W. (1989) *Quantitative Forecasting Methods*. PWS-Kent Publ. Co. Boston.