

# Procesos de corporatización y decisiones socialmente responsables en el ámbito de las Comunidades Autónomas

---

**José Manuel Prado Lorenzo**

Catedrático de Universidad

**Doroteo Martín Jiménez**

Catedrático de Escuela Universitaria

**Isabel María García Sánchez**

Profesora titular de Universidad

Universidad de Salamanca

## RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo evidenciar los fines perseguidos con los procesos de corporatización del sector público autonómico.

Considerando el tamaño de la Comunidad Autónoma y su nivel de renta, los resultados obtenidos evidencian que los gobiernos crean figuras como las empresas mercantiles de titularidad pública con el fin de incrementar el gasto público mediante el cobro del coste del servicio prestado a los usuarios y la asunción de importantes niveles de deuda por estas compañías, cuyo gasto financiero es diferido a generaciones futuras.

## INTRODUCCIÓN

Hasta épocas relativamente recientes, el sector público ha estado envuelto en un profundo debate sobre la eficiencia y la eficacia de su actuación. En este sentido, en las últimas décadas, y bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública, las Administraciones han puesto en marcha una serie de cambios intencionales en las estructuras y pro-

cesos de las organizaciones del sector público con el fin genérico de que funcionen mejor en algún sentido (Pollit y Bouckaert, 2000), o con un objetivo más amplio y preciso que, de acuerdo con García Sánchez (2007), consistiría en la consecución de una Administración eficaz y eficiente, es decir, una Administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad (García Sánchez, 2007).

Todos estos cambios suponen una transformación de las Administraciones Públicas en la que se da una especial relevancia a los resultados, la gestión individual y los incentivos del mercado, incluyendo, cuando es posible, la privatización y la corporatización (Prado *et al.*, 2009).

Teóricamente, estos procesos de privatización y corporatización exigen la creación de entidades más pequeñas, flexibles y orientadas al usuario, en las que predomine la cultura empresarial (Aberbach y Rockman, 1999) al evitar las rigideces habituales de un sistema sometido al Derecho administrativo común.

Sin embargo, no se puede obviar que la creación de estas figuras mercantiles puede estar enmascarando comportamientos socialmente irresponsables o no éticos. En este sentido, diversos autores –Bennett y DiLorenzo (1982, 1984), Blewett (1984), Marlow y Joulfaian (1989), Bunch (1991), Escudero Fernández (2002) y Prado *et al.* (2009)– han evidenciado que los gobiernos responden a las limitaciones presupuestarias mediante la creación de empresas y organismos independientes a las que trasladan parte de sus gastos y deudas, lo que a su vez lleva anexo un grado importante de libertad para los gestores públicos (Clos, 1995; Arnau y Guerrero, 1995; Valdés, 1995; Torres y Pina, 1999; Santos, 1999).

Por otra parte, existen voces que critican las prácticas de corporatización, ya que se ven como un primer paso en el proceso de comercialización de los servicios públicos, es decir, ofertar servicios públicos al ciudadano a cambio del pago de un precio equivalente a su coste real (Bozec and Breton, 2003). Este objetivo se perseguiría especialmente en aquellas Administraciones con elevadas cargas impositivas, ya que estas figuras autónomas les permitirían incrementar los ingresos públicos sin modificar la presión fiscal teórica que sufren los ciudadanos.

Parece, pues, necesario llevar a cabo estudios que permitan evidenciar si detrás de estos procesos de corporatización se enmascaran

actuaciones poco asumibles de los gobernantes públicos, con incidencia en aspectos tan relevantes en la actualidad como la sostenibilidad.

Asumiendo los postulados de la teoría de la legitimidad, la sociedad es propietaria última de los recursos que utilizan tanto las compañías como el sector público en sus procesos de fabricación de bienes y prestación de servicios (Mathews, 1993, p. 26). Por ello, debe conocer el impacto económico, social y medioambiental de la actuación pública o privada con el fin de mantener esta cesión de recursos o sancionar una inadecuada actuación, revocando el apoyo otorgado. Esto es especialmente necesario en el sector público, en el que los ciudadanos pagan impuestos y tasas públicas de manera coercitiva y sin posibilidad de elección.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar, para el ámbito público de las Comunidades Autónomas españolas, la relación que existe entre la presión fiscal, el nivel de endeudamiento y el nivel de corporatización mercantil. La primera de las variables representada mediante la ratio ingresos fiscales públicos y el Producto Interior Bruto; el nivel de endeudamiento medido mediante el porcentaje que representa la deuda de la Comunidad Autónoma respecto a su Producto Interior Bruto, y *el nivel de corporatización mercantil* identificado mediante el número de sociedades de titularidad pública y su nivel de endeudamiento.

La elección del conjunto de las Comunidades Autónomas como población a estudiar estaría justificada por ser éstas las entidades públicas que menor grado de autonomía fiscal poseen (Monasterio, 2000), motivo por el que en ellas el proceso de corporatización sería más importante.

Los resultados obtenidos ponen de manifiesto la utilización de la figura de las sociedades mercantiles como mecanismo que favorece la autonomía política y permite obtener beneficios electorales. Estos beneficios se derivan de la existencia de un incremento del gasto público financiado mediante deuda pública no garantizada, lo que favorece la ilusión fiscal del votante. Al mismo tiempo se incrementa el importe pagado por los usuarios de los servicios públicos sin que se produzca un incremento de la presión fiscal.

Tales resultados permiten afirmar que la creación de empresas mercantiles de titularidad pública obedece con frecuencia a decisiones no éticas de los gobernantes, los cuales recurren a incrementar el gasto público mediante la repercusión de los costes de prestación del servicio y los intereses de la deuda a los usuarios del mismo y a futuras generaciones de votantes, poniendo en peligro la equidad intergeneracional.

## 1. EL PROCESO DE CORPORATIZACIÓN DEL ÁMBITO PÚBLICO

La corporatización de las organizaciones públicas implica la creación de nuevas organizaciones con personalidad jurídica propia, con autoridad y responsabilidad autónoma, y sujetas, generalmente, al Derecho privado. Este proceso puede llevarse a cabo mediante la constitución de sociedades mercantiles (Bozec y Breton, 2003) o mediante la creación de organismos autónomos. La primera figura suele ser la más habitual, ya que permite reducir, o incluso eliminar, la incidencia del entorno sobre ellas, así como el efecto derivado de las normas que rigen el comportamiento de los entes públicos a favor de la adopción de principios y prácticas del sector privado (Pollitt y Bouckaert, 2000).

Esta nueva fórmula de reinención de gobierno (Osborne y Gaebler, 1992) debe conllevar incrementos en la eficiencia de la actuación pública como consecuencia de la incorporación de mecanismos de gestión empresarial vinculados al mercado, especialmente desde ideologías políticas cuyos fundamentos económicos se centran en la defensa del capitalismo y la competencia. Aspectos como los incentivos a la maximización del beneficio (Van de Ven, 1998), el aumento del valor de la empresa o la retribución de los gestores vinculada a la prestación de un mejor servicio a los ciudadanos serían determinantes para el aumento de la eficiencia.

Por otra parte, de acuerdo con los partidarios de la teoría de la elección pública, la desagregación de una organización de elevado tamaño en unidades más pequeñas permite ser más eficiente en la consecución de los objetivos de la misma (Boyne, 1996) al reducirse los problemas de coordinación y control (Tullock, 1965), disminuir los comportamientos burocráticos (Niskanen, 1971) y reconocer más fácilmente las necesidades, a la vez que se producen los servicios con mayor rapidez (Downs, 1967).

Sin embargo, hay autores que afirman que los procesos de corporatización han ido adquiriendo especial importancia debido a que el aumento de los recursos públicos no siempre ha sido parejo al de las competencias asumidas (Molinari y Tyer, 2003; Utrilla de la Hoz, A., 2007). Ello trae como consecuencia que los entes públicos atraviesen una situación económica delicada, pues la presión fiscal, el nivel de gasto y el endeudamiento están situados en su límite superior (Dominguez Calvo, 1997, p. 73, y García Alegre, 2000, p. 13). Esta circunstancia exige que se busquen nuevas fórmulas que les permitan satisfacer las necesidades de los ciudadanos, manteniendo el volumen y la calidad de los servicios prestados.

Pero, como ya se ha indicado, estas figuras mercantiles pueden estar enmascarando objetivos políticos no sostenibles. En este sentido, diversos autores –Bennett y DiLorenzo (1982, 1984), Blewett (1984), Marlow y Joulfaian (1989), Bunch (1991), Escudero Fernández (2002) y Prado *et al.* (2009)– han evidenciado que los gobiernos responden a las limitaciones presupuestarias mediante la creación de empresas y organismos independientes a los que trasladan parte de sus gastos y deudas, lo que a su vez lleva anexo un grado importante de libertad para los gestores públicos (Clos, 1995; Arnau y Guerrero, 1995; Valdés, 1995; Torres y Pina, 1999; Santos, 1999).

Existen voces que critican los procesos de corporatización seguidos por las Administraciones Públicas por considerarlos simplemente como el inicio de un proceso evidente de comercialización de los servicios públicos, es decir, ofertar servicios públicos al ciudadano a cambio del pago de un precio equivalente a su coste real (Bozec and Breton, 2003). Estas figuras autónomas permitirían incrementar los ingresos públicos sin modificar la presión fiscal teórica que sufren los ciudadanos, lo que las convertiría en un mecanismo especialmente importante para las Administraciones con elevadas cargas impositivas.

## **2. ENDEUDAMIENTO Y COMERCIALIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS: HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN**

La teoría de la ilusión fiscal defiende que los gobernantes políticos actúan de manera oportunista con el fin de incrementar el apoyo que los ciudadanos les muestran a través de las urnas. Este comportamiento se concreta en aumentar el nivel de gasto público sin incrementar la presión fiscal de los ciudadanos actuales, es decir, se realiza sobre la base de aumentar el nivel de endeudamiento y/o las tasas o precios públicos que pagan los usuarios de servicios concretos. Aplicando estos criterios, las empresas públicas pueden convertirse en el mecanismo adecuado para eludir los límites al endeudamiento o evitar un incremento directo de los tributos pagados por los ciudadanos.

### **2.1. Ilusión fiscal y federalismo fiscal como fundamento teórico del endeudamiento y sus formas de manifestación**

El fundamento teórico de la ilusión fiscal se centraría en la existencia de información asimétrica entre los votantes y el gobierno. Esta asimetría generaría una infravaloración por parte de los votantes del precio impositivo a pagar por los bienes y servicios públicos.

Concretamente, financiando el gasto público mediante deuda se concentran los beneficios del gasto en la actual generación, ciudadanos-votantes que pueden influenciar el resultado de las próximas elecciones, mientras las cargas impositivas se trasladan hacia las generaciones futuras, que carecen de representación en la legislatura actual.

Por el contrario, el establecimiento de limitaciones al endeudamiento de las Administraciones Públicas es el planteamiento de la teoría del federalismo fiscal. El objetivo perseguido sería lograr la equidad intergeneracional, manteniendo los objetivos de equilibrio financiero y macroeconómico a largo plazo y limitando la emisión de deuda como mecanismo de ilusión fiscal (Bosch y Suárez Pandiello, 1994).

Con más frecuencia de la debida, los gobiernos de los distintos ámbitos territoriales intentan eludir las limitaciones al endeudamiento. Un ejemplo lo podemos encontrar recientemente en la actuación de la mayoría de los Estados de la Unión Europea, nuestras Comunidades Autónomas y la práctica generalidad de nuestros ayuntamientos, utilizando para ello prácticas como el *underground government*.

El *underground government* implica trasladar los gastos y su cobertura financiera a ámbitos externos al presupuesto, ya sea a otros organismos de titularidad pública o a sociedades mercantiles. Estas sociedades serían financieramente independientes, aunque la realidad es bien distinta, ya que la mayoría están fuertemente subsidiadas por los gobiernos del ámbito del que dependen. Estos subsidios constituyen en la práctica, como destacan numerosos autores (Bunch, 1991; Bennett y DiLorenzo, 1984; Escudero Fernández, 2002), una obligación futura opaca para los contribuyentes.

La tendencia de las Administraciones Públicas a trasladar parte de su endeudamiento del presupuesto a figuras corporativas externas ya ha sido puesta de manifiesto en los trabajos de autores como Sánchez (1995), Monasterio (1996), Ezquiaga (1996), Arnau (1997) o Monasterio *et al.* (1999), sin que hasta el momento se haya profundizado empíricamente en las razones y las consecuencias de esta relación.

La incidencia que tiene la utilización de las sociedades mercantiles y los organismos autónomos en el nivel de endeudamiento a medio y largo plazo y las operaciones de tesorería del ámbito público local ha sido estudiada por autores como Escudero Fernández (2002). El trabajo de este autor, con unos resultados bastante limitados, pone de manifiesto que la descentralización mediante la utilización de socie-

dades mercantiles incide en que el endeudamiento por habitante sea más elevado en los municipios con mayor tamaño.

Prado *et al.* (2009) observan que los líderes políticos autonómicos, con el fin de incrementar el gasto público que derive en la obtención de beneficios electorales, acuden a la creación de sociedades mercantiles como mecanismo que les permite captar financiación ajena para prestar un mayor volumen de servicios públicos. Esta forma indirecta de financiación hace que los ciudadanos, en su calidad de votantes, capten un aumento/mejora en los servicios sin que detecten un aumento directo de la presión fiscal.

Sobre la base de los argumentos teóricos y empíricos previos relativos a la relación existente entre el nivel de endeudamiento y el grado de corporatización mercantil, se puede enunciar la primera hipótesis de trabajo:

*H<sub>1</sub>: El nivel de endeudamiento de las Administraciones autonómicas está relacionado con su nivel de corporatización mercantil.*

## **2.2. El proceso de corporatización como mecanismo orientado al incremento del ingreso público sin modificar la presión fiscal directa**

La comercialización de servicios públicos en ocasiones se utiliza como sinónimo del término corporatización –i. e. Gordon (1981) y Laux y Molot (1988)– debido a que conlleva, en general, la creación de entes autónomos que prestan determinados servicios públicos con el fin de reducir los problemas burocráticos típicos del sector público.

De manera más concreta, la comercialización de servicios públicos debe estar orientada a la introducción de mecanismos y herramientas de gestión propios del ámbito privado con el fin de incrementar la eficiencia y eficacia con que se prestan los mismos (Braddon y Fuster, 1996), así como mecanismos de competencia que favorezcan la elección por parte de los ciudadanos. En este sentido, parece que la única técnica privada desarrollada se reduce a la creación de empresas mercantiles y la aplicación de sistemas de costes que permiten determinar el coste total real de los servicios públicos objeto de la corporatización con el fin posterior de que el usuario tenga que pagarlo en su totalidad (O’Fairchealaigh *et al.*, 1999; Brown *et al.*, 2000).

En relación con la evidencia empírica previa, Rubin (1988) y Molinari y Tyer (2003) observan que la presencia de sociedades mercantiles en el ámbito público está asociada a la prestación de servicios básicamente financiados a partir de las tasas y precios públicos cobra-

dos a los usuarios. Incluso algunos autores observan, como es el caso de Australia (Josserand *et al.*, 2006), que existe un paso posterior que supondría la privatización total de la agencia, organismo o empresa pública autónoma.

En la actualidad existe un importante debate sobre la ética de este tipo de prácticas comerciales de servicios públicos cuando no existen mercados contestables reales (Johnson, 1995; Moss, 1997). Así, diversos autores argumentan que la creación de sociedades mercantiles aparece como una fuente de ingresos atractiva, ya que favorecen la recuperación total o parcial del coste del servicio prestado al cobrar directamente al usuario del mismo un precio sin que ello suponga un incremento de la presión fiscal (Rubin, 1988; Tyer, 1989; Molinari and Tyer, 2003). Esta utilización podría generar, en principio, una situación de ilusión fiscal debido a que se produce un incremento del gasto público no vinculado a una subida de impuestos.

En este sentido, los municipios y Administraciones autonómicas con una presión fiscal más elevada serán más propensos a crear sociedades mercantiles que presten servicios públicos con el fin de generar ingresos adicionales a los recaudados a través de impuestos directos. Así, se enuncia la segunda hipótesis del trabajo:

*H<sub>2</sub>: El nivel de presión fiscal de las Administraciones autonómicas está relacionado con su nivel de corporatización mercantil.*

### 3. METODOLOGÍA

#### 3.1. Población

La población objeto de estudio utilizada en el presente trabajo ha sido la integrada por las diecisiete Comunidades Autónomas existentes en el territorio español. La elección de esta población estaría justificada, tal como hemos puesto de manifiesto en algún trabajo previo, por ser las Comunidades Autónomas las entidades públicas que menor grado de autonomía fiscal poseen (Monasterio, 2000). Esta situación, de acuerdo con el paradigma de la teoría de la ilusión fiscal, podría generar una clara inclinación a aumentar el proceso de corporatización.

En cuanto al periodo temporal a analizar, se ha optado por tomar como referencia el periodo de diez años comprendido entre los ejercicios económicos de 1997 y 2006.

La información requerida por el análisis propuesto ha exigido la generación de una base de datos específica, cuyos datos se han ob-

tenido de distintas publicaciones estadísticas del Instituto Nacional de Estadística, la Intervención General de la Administración del Estado, la Dirección General de Cooperación Autonómica y el Banco de España.

### 3.2. Variables

En este trabajo se sigue la línea de investigación propuesta en Prado *et al.* (2009), uno de los pocos trabajos orientado al ámbito autonómico, ya que la mayoría de la literatura previa encontrada estudia el proceso de corporatización en las Corporaciones Locales.

Para tratar de medir el nivel de corporatización de las Comunidades Autónomas se han seleccionado como variables dependientes el número de sociedades mercantiles de titularidad autonómica y su nivel de endeudamiento. Su definición sería:

**NUMEROSOCMER:** Variable que representa el número de sociedades mercantiles de titularidad autonómica.

**ENDEUDSOCMER:** Variable que representa el endeudamiento total que tienen las sociedades mercantiles de titularidad autonómica en miles de euros escalado por el Producto Interior Bruto autonómico.

Las variables independientes se corresponden con el nivel de endeudamiento y la presión fiscal de la Comunidad Autónoma. Se definirían en la siguiente forma:

**ENDEUDAMICOA:** Variable numérica que refleja el porcentaje que representa la deuda de la Comunidad Autónoma respecto a su Producto Interior Bruto.

**PREFISCALCOA:** Variable numérica que se obtiene relacionando por cociente de los ingresos fiscales coactivos y el Producto Interior Bruto de la Comunidad Autónoma.

Con el fin de evitar resultados sesgados se han introducido las siguientes variables de control:

**POBLACIONCOA:** Variable numérica que representa a la población total de la Comunidad Autónoma.

**PROINTBRUCOA:** Representa el Producto Interior Bruto de la Comunidad Autónoma.

Con la variable POBLACIONCOA se trata de representar el tamaño de la Comunidad Autónoma. De acuerdo con Farnham (1985), esta variable tendría una influencia directa en el proceso de corporatización de las Administraciones Públicas.

Con la variable PROINTBRUCOA, representativa del Producto Interior Bruto, se persigue la representación del nivel de vida de los habitantes de las distintas Comunidades Autónomas. En principio mostraría una relación inversa con las variables dependientes, ya que las Comunidades con un menor nivel de renta preferirán que sus ciudadanos paguen menos impuestos y serán más propensas a utilizar mecanismos que favorezcan el endeudamiento (Farnham, 1985). No obstante, también sería asumible el razonamiento de Kiewiet y Szakaly (1996), los cuales argumentan que las regiones cuyos residentes tienen altos niveles de renta poseen una mayor capacidad para endeudarse, si bien es cierto que disponer de mayor capacidad no implica su utilización.

### 3.3. Técnica de análisis

El procedimiento propuesto para contrastar las hipótesis enunciadas ha sido la estimación de modelos econométricos de dependencia, centrados en explicar el comportamiento de la variable dependiente a partir de un conjunto de factores explicativos o variables independientes.

El carácter numérico de la variable dependiente propuesta hace que el modelo de dependencia propuesto se concrete en la estimación de una regresión lineal cuya expresión matemática se refleja en los siguientes modelos:

$$\begin{aligned} \text{NUMEROSOCMER}_i &= \beta_0 + \beta_1 \text{ENDEUDAMICOA}_i + \\ &+ \beta_2 \text{PREFISCALCOA}_i + \beta_3 \text{POBLACIONCOA}_i + \\ &+ \beta_4 \text{PROINTBRUCOA}_i + \varepsilon \end{aligned} \quad (1)$$

$$\begin{aligned} \text{ENDEUDSOCMER}_i &= \beta_0 + \beta_1 \text{ENDEUDAMICOA}_i + \\ &+ \beta_2 \text{PREFISCALCOA}_i + \beta_3 \text{POBLACIONCOA}_i + \\ &+ \beta_4 \text{PROINTBRUCOA}_i + \varepsilon \end{aligned} \quad (2)$$

## 4. ANÁLISIS EMPÍRICO

Para la estimación de los modelos de dependencia planteados se calcularon previamente los estadísticos descriptivos y las correlaciones entre las variables propuestas, siendo los resultados obtenidos los que se presentan en las Tablas 1 y 2. En ellos se observa una fuerte correlación entre las variables dependientes y las variables independientes PROINTBRUCOA (0,675 y 0,724), POBLACIONCOA (0,610 y 0,582) y ENDEUDAMICOA (0,418 y 0,446). Por su parte, la variable PREFISCALCOA carece de relación estadísticamente significativa con cualquier otra.

**TABLA 1.**  
**ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS**

Variables	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típica
NUMEROSOCMER	1,00	110,00	32,04	23,85
ENDEUDSOCMER	0,00	4.102,00	278,22	593,34
ENDEUDAMICOA	1,50	11,60	5,24	2,28
PREFISCALCOA	4,40	28,00	14,3978	4,85387
POBLACIONCOA	263.644,00	7.975.672,00	2.450.110,94	2.142.462,42
PROINTBRUCOA	3.855.528,00	183.821.106,00	42.064.773,18	41.537.239,43

**TABLA 2.**  
**CORRELACIONES**

Variables	NÚMERO-SOCMER	ENDEUD-SOCMER	ENDEUDA-MICOA	PREFISCAL-COA	POBLACIÓN-COA	PROINT-BRUCOA
NUMEROSOCMER						
ENDEUDSOCMER	0,569					
ENDEUDAMICOA	0,418	0,446				
PREFISCALCOA	-0,011	-0,011	0,123			
POBLACIONCOA	0,610	0,582	0,597	-0,055		
PROINTBRUCOA	0,675	0,724	0,487	-0,188	0,920	

Las Tablas 3 y 4 muestran de forma sintética los resultados procedentes de la estimación de los modelos de regresión propuestos.

Los datos recogidos en la Tabla 3 muestran que el modelo de dependencia propuesto para determinar los factores explicativos del nivel de corporatización de las Comunidades Autónomas españolas, expresado en términos de número de sociedades mercantiles existentes en cada una de ellas, tiene una capacidad explicativa del 49,50 por ciento para un nivel de confianza del 99 por ciento ( $p\text{-value} < 0,01$ ).

De las dos variables independientes propuestas sólo resulta estadísticamente significativa, para un nivel de confianza del 95 por ciento ( $0,01 < p\text{-value} < 0,05$ ), la variable representativa del nivel de presión fiscal. Respecto a las variables de control, sólo se observa un efecto significativo para PROINTBRUCOA ( $p\text{-value} < 0,01$ ).

El análisis individualizado del comportamiento de las distintas variables independientes estudiadas permite realizar las siguientes consideraciones:

– La variable independiente ENDEUDAMICOA tiene, desde el punto de vista econométrico, una incidencia directa no significativa en el grado de corporatización mercantil de las Comunidades Autónomas españolas, resultados que nos llevan a rechazar la hipótesis  $H_1$ .

– La variable independiente PREFISCALCOA tiene un efecto positivo, estadísticamente significativo, en el número de sociedades mercantiles de titularidad autonómica. Esta relación permite aceptar la hipótesis  $H_2$ . Por tanto, la relación observada parece sugerir la utilización de las empresas públicas autonómicas como vía para incrementar los ingresos públicos sin elevar la presión fiscal que sufren los ciudadanos.

– La variable de control PROINTBRUCOA tiene también un efecto positivo en el número de sociedades mercantiles públicas en el ámbito regional. Este resultado permite sustentar las afirmaciones de Kiewiet y Szakaly (1996) frente a las de Farnham (1985), relativas a que las regiones con mayor nivel de vida poseen y utilizan su mayor capacidad para endeudarse.

No obstante, no debe perderse de vista que otros autores defienden que el efecto de esta variable podría derivarse de la influencia de una elasticidad-renta positiva para la demanda de bienes de capital.

– La variable de control POBLACIONCOA tiene un efecto negativo en el grado de corporatización autonómico, si bien no pueden considerarse estadísticamente significativa.

**TABLA 3.**  
**EFFECTO DE LA PRESIÓN FISCAL Y EL ENDEUDAMIENTO**  
**EN EL NIVEL DE CORPORATIZACIÓN**

Variables	$\beta$ (estandarizado)	Error típico	t
ENDEUDAMICOA	0,041	0,870	0,832
PREFISCALCOA	<b>0,138</b>	<b>0,342</b>	<b>2,040**</b>
POBLACIONCOA	-0,199	0,000	-1,034
PROINTBRUCOA	<b>0,881</b>	<b>0,000</b>	<b>4,765***</b>
$R^2 = 0,4950$ $F = 32,112***$			

En negrita los valores significativos.

\*\* *p-value* < 0,05 \*\*\* *p-value* < 0,01.

La Tabla 4 pone de manifiesto que el modelo de dependencia propuesto para determinar los factores explicativos del nivel de endeudamiento trasladado a las sociedades mercantiles públicas tiene

una capacidad explicativa del 26 por ciento para un nivel de confianza del 99 por ciento ( $p\text{-value} < 0,01$ ).

Como puede observarse, únicamente la variable ENDEUDAMICOA resulta estadísticamente significativa para un nivel de confianza del 99 por ciento. Respecto a las variables de control, tanto PROINTBRUCOA como POBLACIONCOA tienen un efecto significativo para un nivel de confianza del 99 por ciento ( $p\text{-value} < 0,01$ ).

**TABLA 4.**  
**EFFECTO DE LA PRESIÓN FISCAL Y EL ENDEUDAMIENTO**  
**DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN EL NIVEL DE**  
**ENDEUDAMIENTO DE SUS SOCIEDADES MERCANTILES**

Variables	$\beta$ (estandarizado)	Error típico	t
ENDEUDAMICOA	<b>0,283</b>	<b>0,025</b>	<b>2,932***</b>
PREFISCALCOA	0,091	0,010	1,105
POBLACIONCOA	<b>-0,666</b>	<b>0,000</b>	<b>-2,851***</b>
PROINTBRUCOA	<b>0,922</b>	<b>0,000</b>	<b>4,120***</b>
$R^2 = 0,26$ $F = 11,527$ ***			

En negrita los valores significativos.

\*\*\*  $p\text{-value} < 0,01$ .

El análisis individualizado del comportamiento de las variables analizadas permite realizar las siguientes afirmaciones:

– La variable ENDEUDAMICOA tiene incidencia directa y estadísticamente significativa en el grado de endeudamiento de las empresas de titularidad de las Comunidades Autónomas españolas, resultados que permiten aceptar el cumplimiento de la hipótesis  $H_1$ .

Estos resultados coinciden con los obtenidos por Bunch (1991), Bennett y DiLorenzo (1984) y Prado *et al.* (2009) y permiten confirmar que la existencia de límites al endeudamiento legalmente establecidos tiende a conducir a las Administraciones Públicas del ámbito autonómico a crear sociedades mercantiles para eludirlos.

– La variable PREFISCALCOA tiene un efecto negativo, estadísticamente no significativo en el volumen de deuda de las sociedades mercantiles de titularidad autonómica, motivo por el que se rechaza la hipótesis  $H_2$ .

– Por el contrario, la variable de control PROINTBRUCOA tiene un efecto positivo en el endeudamiento de las empresas públicas

autonómicas. Esto no hace más que confirmar las afirmaciones de Kiewiet y Szakaly (1996) sobre la relación existente entre el nivel de vida y la capacidad para endeudarse.

– La variable POBLACIONCOA, a diferencia de lo esperado, presenta una relación inversa con la variable dependiente ENDEUDSOCMER, permitiendo esta relación afirmar que las autonomías de menor población son las que presentan una mayor tendencia a emitir deuda extrapresupuestaria a través de sus sociedades mercantiles.

## 5. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Los resultados obtenidos en la estimación de los modelos permiten realizar las siguientes reflexiones:

– El tamaño poblacional es un factor fundamental para determinar el volumen de ingresos que una Comunidad Autónoma obtiene ya sea a través de impuestos directos o mediante las transferencias estatales que recibe. Por ello, las regiones menos pobladas necesitan en mayor medida obtener fondos adicionales que les permitan satisfacer las necesidades de sus ciudadanos sin necesidad de incrementar la presión fiscal que éstos sufren, recurriendo especialmente al incremento del endeudamiento a través de figuras como las sociedades mercantiles.

– Las Comunidades Autónomas con mayores niveles de vida recurren a la formación de un mayor número de empresas mercantiles endeudadas como mecanismo generador de ilusión fiscal en los ciudadanos.

– El número de empresas autonómicas creadas está fuertemente correlacionado con el nivel de presión fiscal de cada autonomía. Tales resultados sugieren que estos entes son principalmente creados para recuperar el coste de prestar determinados servicios públicos mediante el precio que deben pagar sus usuarios, versión no ética de las prácticas de comercialización destinadas teóricamente a incrementar la eficiencia, la eficacia y el poder de elección de los ciudadanos.

– Por otra parte, debido a los límites al endeudamiento público establecidos, los líderes políticos, con el fin de incrementar el gasto público que derive en la obtención de beneficios electorales, acuden a endeudarse a través de las sociedades mercantiles creadas. El efecto del endeudamiento puede resultar reforzado si se considera la posi-

bilidad de aplicar una política de sustitución de la deuda, basada en la emisión continuada de nueva deuda que garantiza el servicio de la ya existente, de manera que las futuras cargas impositivas vinculadas a la deuda se difieren en el tiempo de forma permanente, creando unas expectativas racionales en el ciudadano que le inducen a considerar la inexistencia de cargas tributarias derivadas del endeudamiento público (Corona, 1987).

Por tanto, los resultados demuestran que estas compañías son utilizadas como mecanismo para incrementar los ingresos públicos sin incrementar los tributos que deben pagar todos los ciudadanos, y como figura que les permite eludir los límites al endeudamiento presupuestario. De esta forma captan financiación ajena para prestar un mayor volumen de servicios públicos sin que el ciudadano-votante-contribuyente detecte un incremento directo de la presión fiscal.

## CONCLUSIONES

La corporatización del sector público es defendida por los teóricos de la Nueva Gestión Pública como mecanismo incentivador de la economía, eficacia, eficiencia y calidad con que se prestan los servicios públicos debido a la asunción de criterios de gestión privados y la desaparición de las rigideces que la legislación administrativa impone a los entes públicos.

El comportamiento oportunista por parte de los políticos en el gobierno permite que estas figuras corporativas pueden ser utilizadas para sobrepasar los límites al endeudamiento presupuestario, permitiéndoles financiar de manera continuada el gasto público sin que los votantes-contribuyentes sufran una mayor presión fiscal y poner en práctica los procesos de comercialización de servicios públicos centrados en recuperar, a través de un precio que deben pagar los usuarios, el coste de prestar el servicio.

El presente trabajo evidencia las afirmaciones realizadas en el párrafo previo para el caso de las Comunidades Autónomas españolas, poniendo de manifiesto la incidencia de variables como la presión fiscal y el endeudamiento de la Comunidad Autónoma en el número de sociedades mercantiles de titularidad pública creadas y en su nivel de endeudamiento, todo ello teniendo presente el tamaño de la Comunidad Autónoma y su nivel de vida.

**BIBLIOGRAFÍA**

- ABERBACH, Joel, y BERT ROCKMAN (1999): «Reinventar el gobierno: problemas y perspectivas», *Gestión y Política Pública*, nº 15, mayo-agosto, pp. 3-17, Madrid, INAP.
- ABRAMS, B. A., y DOUGAN, W. R. (1986): «The effects of consitutional restraints on governmental spending», *Public Choice*, 49, pp. 101-116.
- ARNAU, V. J. (1997): «Las operaciones de crédito en las entidades locales», *Revista de Hacienda Local*, XXVII (81), pp. 631-731.
- ARNAU, V. J., y GUERRERO, A. (1995): «Las empresas del sector público local del Ayuntamiento de Madrid», *Presupuesto y Gasto Público*, 16, pp. 165-184.
- BABER, W., y SEN, P. (1986): «The political process and the use of debt financing by state governments», *Public Choice*, 48, pp. 201-215.
- BENNETT, J. T., y DiLORENZO, T. J. (1982): «Off-budget activities of local government: The bane of the Tax Revolt», *Public Choice*, 39, pp. 333-342.
- (1984): «Off-budget activities of local government: Reply», *Public Choice*, 42, pp. 213-215.
- BLEWET, R. A. (1984): «Off-budget activities of local government: Comment», *Public Choice*, 42, pp. 205-211.
- BOSCH, N., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1994): *Hacienda local y elección pública: el caso de los municipios españoles*. Centro de Estudios sobre Economía Pública, Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Bilbao.
- BOYNE, G. A. (1996): «Scale, Performance and the New Public Management: An emirical analysis of local authority services», *Journal of Management Studies*, 33 (6), pp. 809-826.
- BOZEC, R., y BRETON, G. (2003): «The impact of the corporatization process on the financial performance of Canadian state-owned enterprises», *The International Journal of Public Sector Management*, 16 (1), pp. 27-47.
- BRADDON, D., y FOSTER, D. (1996): *Privatisation: Social Science Themes and Perspectives*, Dartmouth Publishing, Aldershot.
- BROWN, K.; RYAN, N., y PARKER, R. (2000): «New Modes of Service Delivery in the Public Sector: Commercialising Government Services», *International Journal of Public Sector Management*, 13 (2), páginas 206-221.

- BUNCH, B. S. (1991): «The effect of constitutional debt limits on state governments' use of public authorities», *Public Choice*, 68, pp. 57-69.
- CLOS, J. (1995): «La empresa pública local: la experiencia de Barcelona», *Presupuesto y Gasto Público*, 16, pp. 159-164.
- CORONA, J. F. (1987): «La ilusión de la deuda pública», *Papeles de Economía Española*, 33, pp. 349-350.
- DOMÍNGUEZ CALVO, M. J. (1997): «Las Administraciones locales ante el reto de la Unión Monetaria Europea. Una nueva situación para los sistemas de información contable», *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 7 (1), pp. 69-85.
- DOWNES, A. (1967): *Inside Bureaucracy*, Little Brown, Boston.
- ESCUDERO FERNÁNDEZ, P. (2002): *Descentralización de servicios y endeudamiento. El caso de los ayuntamientos catalanes*. Trabajo de Investigación, Universitat Autònoma de Barcelona.
- ESTÉVEZ, E. (1992): «El crédito local: régimen comparado», *Presupuesto y Gasto Público*, 7, pp. 85-102.
- EZQUIAGA, I. (1996): «Tendencias de la financiación de las Administraciones territoriales», *Economistas*, 69, pp. 228-240.
- FARNHAM, P. G. (1985): «Re-examining local debts limits: A disaggregated analysis», *Southern Economic Journal*, 51 (4), pp. 1186-1201.
- GARCÍA ALEGRE, E. (2000): «La determinación de los costes de los servicios públicos locales», *Auditoría Pública*, 20, pp. 13-22.
- GARCÍA SÁNCHEZ, I. M. (2007): «La nueva gestión pública: evolución y tendencias», *Presupuesto y Gasto Público*, 47 (2), pp. 37-64.
- GORDON, M. (1981): *Government in business*, C. D. Howe Institute, Montréal.
- GUTHRIE, J. (1993): «Australian public enterprises: analysis of changing accounting, auditing and accountability regimes», *Financial Accountability and Management*, 9 (2), pp. 101-114.
- HOOD, C. (1991): «A public management for all seasons?», *Public Administration*, 69, pp. 3-19.
- JAMES, W. (2005): «The impact of corporatization and national competition policy», *Leadership & Organization Development Journal*, 26 (3/4), pp. 289-309.
- JOHNSON, N. (1995): *Private Markets in Health and Welfare: An International Perspective*, Berg, Oxford.

- JOSSERAND, E.; TEU, S., y CLEGG, S. (2006): «From Bureaucratic to post-Bureaucratic: The Difficulties of Transition», *Journal of Organizational Change Management*, 19 (1), pp. 54-64.
- KIEWIET, R., y SZAKALY, K. (1996): «Constitutional limitations on borrowing: An analysis of state bonded indebtedness», *Journal of Law, Economics and Organization*, 12 (1), pp. 62-97.
- LAUX, J. K., y MOLOT, M. A. (1988): *State Capitalism, Public enterprise in Canada*, Cornell University, Ithaca, NY.
- LEVY, David, y FEIGENBAUM, Susan (1987): *Death, Democracy and Debt*. In *Deficits*, edited by J. M. Buchanan, C. K. Rowley, and R. D. Tollison, 236-62. London: Basil Blackwell.
- MARLOW, M. L., y JOULFAIAN, D. (1989): «The determinants of off-budget activity of state and local governments», *Public Choice*, 63, pp. 113-123.
- MATHEWS, M. R. (1993): *Socially Responsible Accounting*, Chapman Hall, London.
- MISIOLEK, W. S., y ELDER, H. W. (1988): «Tax structure and the size of government: An empirical analysis of the fiscal illusion and fiscal stress arguments», *Public Choice*, 57, pp. 233-245.
- MOLINARI, J., y TYER, Ch. (2003): «Local government enterprise fund activity: Trends and implications», *Public Administration Quarterly*, 27 (3/4), pp. 369-391.
- MONASTERIO, C. (1996): «Los límites al endeudamiento de los gobiernos subcentrales: teoría y evidencia empírica para el caso español», *Papeles de Economía Española*, 67, pp. 275-285.
- (2000): «La financiación subcentral en España. Principios y desarrollo», *Papeles de Economía Española*, 83, pp. 25-36.
- MONASTERIO, C., y SUÁREZ, J. (1993): *El endeudamiento autonómico: teoría y evidencia empírica*, Fundación Banco Bilbao Vizcaya.
- MONASTERIO, C.; SÁNCHEZ, I., y BLANCO, F. (1999): *Controles internos del endeudamiento versus racionamiento de crédito. Estudio especial del caso de las Comunidades Autónomas españolas*. Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Bilbao.
- MOSS, I. (1997): «Does Entrepreneurial Government Reduce the Scope for Security of the Public Services?», *Australian Journal of Public Administration*, 56 (3), pp. 3-10.

- NISKANEN, W. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Atherton, Chicago.
- O'FAIRCHEALAIH, C.; WANA, J., y WELLER, P. (1999): *Public Sector Management in Australia, New Challenges, New Directions*, Macmillan, Melbourne.
- OSBORNE, D., y GAEBLER, T. (1992): *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- POLLITT, L., y BOUCKAERT, L. (2000): *Public Management Reform*, Oxford University Press, Oxford.
- PRADO, J. M.; MARTÍN, D., y GARCÍA-SÁNCHEZ, I. M. (2009): «Endeudamiento e ideología política como factores determinantes de la creación de empresas públicas autonómicas», *Análisis Local*, 83, pp. 27-36.
- RUBIN, I. S. (1988): «Municipal enterprises: exploring budgetary and political implications», *Public Administration Review*, 48 (1), pp. 542-550.
- SANTOS, J. F. (1999): «Justificación de la consolidación y delimitación del perímetro del grupo», *Auditoría Pública*, 18, pp. 39-48.
- SÁNCHEZ, F. I. (1995): «El papel de la deuda en la financiación de las inversiones de los gobiernos locales. Consideraciones teóricas», *Hacienda Pública Española*, pp. 134, 191-212.
- TORRES, L., y PINA, V. (1999): «El control público local en el contexto del new public management», *Auditoría Pública*, 19, pp. 53-59.
- TULLOCK, G. (1965): *The politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington DC.
- UTRILLA DE LA HOZ, A. (2007): *El sector público empresarial autonómico y local*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- VÁLDES, J. L. (1995): «Las sociedades mercantiles de las Corporaciones locales: un modelo de fiscalización», *Auditoría Pública*, 3, páginas 72-79.
- VAN DE VEN, A. T. L. (1998): «Structural adjustment and state-owned companies in The Netherlands», *Public Administration and Development*, 18, pp. 257-263.