



Universidad
Politécnica
de Cartagena

TESIS DOCTORAL

**Un análisis de la Administración
Local en España: de los fenómenos
de dependencia espacial en el gasto
de los Ayuntamientos a la política de
city marketing**

Programa de doctorado en Administración y Dirección de Empresas

Pedro José Martínez Ortiz

2016



Universidad
Politécnica
de Cartagena



FACULTAD DE
CIENCIAS DE LA
E M P R E S A

U P C T

TESIS DOCTORAL

Un análisis de la Administración Local en España: de los fenómenos de dependencia espacial en el gasto de los Ayuntamientos a la política de city marketing

DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS

PEDRO JOSE MARTINEZ ORTIZ

DIRECTORES:

Dr. D. Fernando A. López Hernández

Dr. D. Juan Gabriel Cegarra Navarro

2016



**CONFORMIDAD DE SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN DE DEPÓSITO DE
TESIS DOCTORAL POR EL/LA DIRECTOR/A DE LA TESIS**

D./D^a. Fernando Antonio López Hernández y D./D^a Juan Gabriel Cegarra Navarro,
Directores de la Tesis doctoral *Un análisis de la Administración Local en España: de los
fenómenos de dependencia espacial en el gasto de los Ayuntamientos a la política de city
marketing*

INFORMAN:

Que la referida Tesis Doctoral, ha sido realizada por D./D^a Pedro José Martínez Ortiz,
dentro del programa de doctorado Administración y Dirección de Empresas, dando mi
conformidad para que sea presentada ante la Comisión de Doctorado para ser autorizado su
depósito.

La rama de conocimiento en la que esta tesis ha sido desarrollada es:

- Ciencias
- Ciencias Sociales y Jurídicas
- Ingeniería y Arquitectura

En Cartagena, a 15 de junio de 2016

DIRECTORES DE LA TESIS

NOMBRE LOPEZ
HERNANDEZ
FERNANDO ANTONIO -
[REDACTED]

Firmado digitalmente por NOMBRE LOPEZ
HERNANDEZ FERNANDO ANTONIO - NIF
[REDACTED]
Nombre de reconocimiento (DN): c=ES, o=FNMT,
ou=FNMT Clase 2 CA, ou=500053084, cn=NOMBRE
LOPEZ HERNANDEZ FERNANDO ANTONIO - NIF
[REDACTED]
Fecha: 2016.06.15 12:11:41 +0200'

Fdo.: Fernando Antonio López Hernández

Juan Gabriel
Cegarra
Navarro

Firmado digitalmente por Juan
Gabriel Cegarra Navarro
Nombre de reconocimiento (DN):
cn=Juan Gabriel Cegarra Navarro, o,
ou, email=[REDACTED]
c=ES
Fecha: 2016.06.15 16:59:08 +0200'

Fdo.: Juan Gabriel Cegarra Navarro

COMISIÓN DE DOCTORADO



**CONFORMIDAD DE DEPÓSITO DE TESIS DOCTORAL
POR LA COMISIÓN ACADÉMICA DEL PROGRAMA**

D CARMELO REVERTE MAYA, Presidente de la Comisión Académica del Programa ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS

INFORMA:

Que la Tesis Doctoral titulada “*Un análisis de la Administración Local en España: de los fenómenos de dependencia espacial en el gasto de los Ayuntamientos a la política de city marketing*” ha sido realizada, dentro del mencionado programa de doctorado, por D. Pedro José Martínez Ortiz, bajo la dirección y supervisión del Dr. Fernando Antonio López Hernández y del Dr. Juan Gabriel Cegarra Navarro

En reunión de la Comisión Académica de fecha 15/06/2016, visto que en la misma se acreditan los indicios de calidad correspondientes y la autorización del Director de la misma, se acordó dar la conformidad, con la finalidad de que sea autorizado su depósito por la Comisión de Doctorado.

La Rama de conocimiento por la que esta tesis ha sido desarrollada es:

- Ciencias
 Ciencias Sociales y Jurídicas
 Ingeniería y Arquitectura

En Cartagena, a 15 de JUNIO de 2016

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ACADÉMICA DEL PROGRAMA

CARMELO|
REVERTE|MAYA

Firmado digitalmente por CARMELO[REVERTE]
MAYA
Número de reconocimiento (DN): ou=CARMELO[
REVERTE|MAYA, serialNumber=
givenName=CARMELO, sn=REVERTE MAYA,
ou=Ciudad de Cartagena, o=CCV, c=ES
Fecha: 2016.06.15 16:33:02+02'00'

Fdo: CARMELO REVERTE MAYA

COMISIÓN DE DOCTORADO

Agradecimientos:

- A mis padres, por todo lo que me han dado. Por todo y por tanto. Por todo lo que he recibido de ellos en cuanto a intangibles, quizá lo más importante que puede recibir una persona. Por su cariño, por su esfuerzo y por sus desvelos. Sin todo ello, jamás podría haber optado al grado de Doctor. Un recuerdo a mi madre y amiga, que ya no está con nosotros. A todos los miembros de mi familia que me han apoyado, a mis hermanos y a mi primo Francisco Javier. También a mi pareja, Mari Carmen, por todo su apoyo, en todos los sentidos, por cómo me ha motivado para cerrar la tesis.

- Al Doctor D. José María Alcaraz Calero, quien, en el momento del desarrollo de mi proyecto fin de carrera, me inculcó la ambición y la pasión por alcanzar metas académicas que quizá no me hubiese planteado.

- Al Doctor D. Eugenio Blas Gomariz Mercader, quien me guió con su ayuda en el momento del desarrollo de mi tesina fin de máster. Fue en ese momento cuando me decidí definitivamente por continuar mis estudios y proseguir con el doctorado.

- A los Doctores D. Fernando López Hernández y D. Juan Gabriel Cegarra Navarro. Recuerdo aquella mañana de otoño de 2012 en la que acudí al despacho de D. Juan Gabriel y le planteé mi intención de proseguir con mis estudios y de iniciar mi etapa como investigador. Gracias a sus palabras no dudé de la decisión que había tomado. También recuerdo que me propuso colaborar con un gran profesional, D. Fernando, quien me planteó la posibilidad de abrir una nueva vía de investigación que ha resultado decisiva. Ha sido un honor publicar junto a ambos. Gracias por todo el apoyo y la guía que me habéis ofrecido.

“La ciencia será siempre una búsqueda, jamás un descubrimiento real. Es un viaje, nunca una llegada”

“La verdadera ignorancia no es la ausencia de conocimientos, sino el hecho de negarse a adquirirlos”

“Nuestro conocimiento es necesariamente finito, mientras que nuestra ignorancia es necesariamente infinita”

Karl Raimund Popper

Tabla de ilustraciones, gráficos y figuras	17
SIGLAS UTILIZADAS.....	19
Resumen.....	21
Abstract	23
Introducción principal	25
Capítulo I	
1- La Administración Local en España	33
El ayuntamiento	35
• Ingresos de derecho privado.....	45
• Tributos	45
Contribuciones especiales.....	49
Participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.....	50
Principio de igualdad.....	52
Principio de legalidad tributaria.....	52
Principio de capacidad económica.....	52
Principio de progresividad.....	52
Principio de no confiscatoriedad.....	53
• Subvenciones.....	53
• Precios públicos.....	54
• Operaciones de crédito	54
Sobre los presupuestos en la administración local	56
Clasificación por programas, por categorías económicas o por unidades orgánicas	59
Sobre la ejecución del presupuesto en la administración local	66
1.1- Una mirada a la racionalización de la administración local	70
Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.....	71
1.2- La situación financiera de los ayuntamientos españoles (2010-2012)	78
Estado financiero de las corporaciones locales en los años 2010, 2011 y 2012.....	83
1.3- La administración local y la proximidad al ciudadano	91
2- Conclusiones.....	95
Capítulo II	
1- Análisis de la administración local desde el capítulo de gastos.....	101
1.1- Determinantes del gasto público en la administración local	112
1.2- Política fiscal y gasto público	115

1.2.1-	Política fiscal expansiva y restrictiva: relación con la administración local	116
2-	Marco conceptual	119
2.1-	La econometría espacial	119
2.2-	Principales conceptos	124
2.2.1-	Autocorrelación espacial.....	125
2.2.2-	Heterogeneidad espacial	127
2.2.3-	Matriz de pesos.....	127
2.2.4-	Dependencia espacial sustantiva (SLM).....	128
2.2.5-	Dependencia espacial residual (SEM)	128
3-	Marco teórico: interacción espacial en el gasto de las entidades locales	130
3.1-	Fenómenos de correlación positiva en el gasto.....	140
3.2-	Fenómenos de correlación negativa en el gasto	142
3.3-	Breve estudio sobre los subprogramas de gasto analizados	142
4-	Conclusiones.....	151
Capítulo III		
La administración local y la estrategia de “City Marketing”		157
1-	Una breve introducción al concepto de marketing.....	159
1.1-	Variables del marketing.....	165
Los diez pecados capitales del marketing		167
1.2-	Áreas de la empresa relacionadas directamente con el consumidor	168
1.3-	Marketing mix	169
De las cuatro “P” a las cuatro “C”		173
1.4-	Marketing interno y externo	173
1.5-	Producto y servicio: de lo tangible a lo intangible	175
Sobre el grado de contacto con el consumidor		176
1.6-	Marketing estratégico.....	178
1.6.1-	¿Qué es el counter-knowledge?	180
1.6.2-	¿Qué es el open-mindedness?	184
1.7-	Marketing operativo	186
2-	Del city marketing al city branding.....	189
¿Qué es el city branding?		191
2.1-	Hacia un modelo de city marketing: marco teórico.....	193
3-	Conclusiones: una mirada a la administración local española.....	205
Capítulo IV		

RESUMEN	209
ABSTRACT	211
1- Introducción	213
2- Efectos espaciales en el gasto público	215
2.1- Dependencia espacial negativa.....	216
2.2- Dependencia espacial positiva.....	218
2.3- Dependencia espacial positiva y negativa	219
3- Metodología	220
3.1- Datos y variables	220
3.2- Modelo Econométrico	226
4- Resultados	230
4.1- ¿Por qué un SUR con efectos espaciales?	230
4.2- Estimación y Selección del modelo SUR con efectos espaciales.....	231
5- Conclusiones.....	237
Capítulo V	
Abstract	241
1. Introduction	243
2- Spatial effects in public spending.....	246
2.1- Sources of spatial dependence	246
2.2- Sign of spatial dependence	248
Negative spatial dependence.....	248
Positive spatial dependence	249
Positive and negative spatial dependence.....	250
3- Methodology.....	251
3.1- Spanish institutional framework.....	251
3.2- Data and variables.....	252
3.3- Econometric model	254
4- Results	257
4.1- Why a SUR with spatial effects?	257
4.2- Estimation and selection of SUR model with spatial effects	259
4.3- Interpretation β_{gk} coefficients in SUR-GNS. Direct, indirect and total effects.....	262
4.4- Spatial spillovers in public expenditure on a municipal level	266
4.5- Some political implications	268
5- Conclusions	270

Capítulo VI

Abstract	279
1- Introduction	281
2- The conceptual framework	284
3- Research hypotheses	286
Hypothesis 1: Counter-knowledge has a positive effect on city marketing	288
Hypothesis 2: Counter-Knowledge has a negative effect on open-mindedness	291
Hypothesis 3: city marketing has a positive effect on open-mindedness	293
4- Methodology	293
Data collection	294
Measures.....	295
Data analysis.....	296
5- Results	299
6- Discussion and conclusions	303
Conclusions	307
Appendix 2: Questionnaire items.....	309
Appendix 3: Descriptive statistics for the individual scaled items	311

Capítulo VII

1- Conclusiones generales sobre el marco teórico: la administración local	315
2- Conclusiones generales sobre la administración local: los fenómenos de correlación espacial en el gasto	317
3- Conclusiones generales sobre la administración local: City marketing, open-mindedness y counter-knowledge	321
4- Conclusiones específicas: interacción espacial en el gasto público de los ayuntamientos españoles: un análisis mediante modelos SUR	323
5- Conclusiones específicas: Spatial spillovers in public expenditure on a municipal level in Spain. An analysis on different spending subprogrammes	324
6- Conclusiones específicas: Modeling the relationship between counter-knowledge and open-mindedness for policy development	326
7- Principales resultados y conclusiones definitivas	329
Referencias bibliográficas	333

Tabla de ilustraciones, gráficos y figuras

Ilustración 1: Administración local en España. Elaboración propia	36
Ilustración 2: Relación municipio-ciudadano. Elaboración propia.....	42
Ilustración 3: Interacción entre municipios. Elaboración propia.	43
Ilustración 4: Recursos de la administración local. Elaboración propia a partir de la LrHL	44
Ilustración 5: Estrategia de la administración local. Elaboración propia	50
Ilustración 6: Principios de las Haciendas públicas españolas. Elaboración propia.....	52
Ilustración 7: El presupuesto público y su alcance. Elaboración propia	58
Ilustración 8: Clasificación de gasto por programas o económico. Elaboración propia	60
Ilustración 9: Contabilidad y gestión pública. Elaboración propia.....	69
Ilustración 10: Principios que rigen la administración local. Elaboración propia	71
Ilustración 11: Control financiero. Elaboración propia	77
Ilustración 12: Deuda viva ayuntamientos españoles. Elaboración propia a partir de datos del MINHAP y el MINECO.....	80
Ilustración 13: Capacidad o necesidad de financiación. Elaboración propia	82
Ilustración 14: Capacidad o Necesidad de financiación AAPP 2010. Fuente: MINHAP	83
Ilustración 15: Déficit AAPP 2010. Elaboración propia a partir de datos del MINECO	84
Ilustración 16: Déficit AAPP 2011. Elaboración propia a partir de datos del MINECO	85
Ilustración 17: Déficit AAPP 2012. Elaboración propia a partir de datos del MINECO	86
Ilustración 18: Variación déficit 2008-2012. Elaboración propia. Datos MINECO.	88
Ilustración 19: Porcentaje de gasto administración local año 2010. Elaboración propia. Datos MINHAP.....	89
Ilustración 20: Porcentaje de gasto administración local año 2011. Elaboración propia. Datos MINHAP.....	90
Ilustración 21: Porcentaje de gasto administración local año 2012. Elaboración propia. Datos MINHAP.....	91
Ilustración 22: Administración local y ciudadanía y city marketing.....	94
Gráfico 23: Ejecución presupuestaria ejercicio 2010. Elaboración propia a partir de datos del MINHAP.....	103
Gráfico 24: Ejecución presupuestaria ejercicio 2011. Elaboración propia a partir de datos del MINHAP.....	104
Gráfico 25: Ejecución presupuestaria ejercicio 2012. Elaboración propia a partir de datos del MINHAP	105
Gráfico 26: Evolución del PIB a precios de mercado (2004-2015). Fuente: Eurostat	105
Gráfico 27: Caída de la producción en la Unión europea. Fuente: Eurostat.....	107
Gráfico 28: Reducción de la actividad en términos porcentuales. Sector industrial. 2008. Fuente: Eurostat.....	107
Gráfico 29: Presión fiscal España % PIB. Elaboración propia a partir de datos de Eurostat	108
Gráfico 30: Presión fiscal UE27 % PIB. Elaboración propia a partir de datos de Eurostat	108
Ilustración 31: Política de gasto de los ayuntamientos españoles. Elaboración propia	110
Ilustración 32: Necesidad de gasto público. Elaboración propia	113
Ilustración 33: Política fiscal expansiva y restrictiva. Elaboración propia.....	117
Ilustración 34: Econometría espacial. Elaboración propia	120
Ilustración 35: Principios de la econometría espacial según Paelinck y Klaassen. 1979.	124
Ilustración 36: Principales conceptos econometría espacial. Elaboración propia	127

Ilustración 37: Matriz de pesos. Fuente: Moreno Serrano, R. y Vayá Valcarce. 2000.	128
Ilustración 38: División de España por comarcas agrarias	143
Ilustración 39: Gasto en cultura año 2011 (millones de €). Elaboración propia a partir de datos del MINECO	144
Ilustración 40: Gasto en deporte año 2011 (millones de €). Elaboración propia a partir de datos del MINECO	145
Ilustración 41: Municipios sin gastos, año 2010. Fuente: MINHAP	146
Gráfico 42: Gasto público por subprogramas en España. Año 2014. Porcentaje sobre PIB. Elaboración propia a partir de datos de Eurostat	148
Gráfico 43: Gasto público por subprogramas en la UE. Año 2014. Porcentaje sobre PIB. Elaboración propia a partir de datos de Eurostat	149
Ilustración 44: Gasto público en deporte periodo 2010-2012. Elaboración propia a partir de datos del MECD	150
Gráfico 45: Gasto público en deporte como porcentaje de PIB. Elaboración propia a partir de datos del MECD	150
Ilustración 46: Política de city marketing. Elaboración propia.....	158
Ilustración 47: Marketing estratégico y operativo. Elaboración propia	160
Ilustración 48: Marketing estratégico. Elaboración propia.....	162
Ilustración 49: Creación de valor y marketing. Elaboración propia.	164
Ilustración 50: Variables del marketing.....	167
Ilustración 51: Determinantes directos en marketing. Elaboración propia	169
Ilustración 52: Marketing mix. Las cuatro "P". Elaboración propia	172
Ilustración 53: Marketing interno y externo. Elaboración propia.....	174
Ilustración 54: Productos y servicios. Su relación con el consumidor. Elaboración propia	176
Ilustración 55: La acción como característica del marketing operativo. Elaboración propia ...	186
Ilustración 56: Marketing directo, algunas características. Elaboración propia	188
Ilustración 57: Relación entre city marketing y city branding. Elaboración propia	193
Ilustración 58: El city marketing, la consecución de una imagen de marca y su efecto multiplicador. Elaboración propia.....	197
Ilustración 59: Sobre la creación de una nueva imagen de ciudad. Elaboración propia	201
Ilustración 60: Sobre el city marketing y la creación de conocimiento para la competitividad de los hoteles. Elaboración propia	203
Ilustración 61: Relación entre counter-knowledge y open-mindedness. Elaboración propia..	206
Ilustración 62: Mecanismos que originan la dependencia espacial. Elaboración propia	216
Ilustración 63: División espacial por comarcas. Elaboración propia	222
Ilustración 64: Mapas cuartiles del Gasto en Cultura, Deporte y Medio Ambiente. Elaboración propia	230
Ilustración 65: Administrative division. Autonomous Communities and municipalities. Own elaboration.....	251
Figure 66: Our meditational model of the effects of counter-knowledge. Own elaboration ..	293
Figure 67: Structural equation models of the effects of counter-knowledge. Own elaboration	301

SIGLAS UTILIZADAS

- AE: Autocorrelación Espacial
- AGE: Administración General del Estado
- AAPP: Administraciones Públicas
- CIRBE: Central de Información de Riesgos del Banco de España
- CE: Comisión Europea
- EHA (Orden): Orden del Ministerio de Economía y Hacienda
- EUROSTAT: Oficina europea de Estadística
- GDP: Gross Domestic Product
- HAP (Orden): Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
- HE: Heterogeneidad Espacial
- IAE: Impuesto sobre Actividades Económicas
- IBI: Impuesto sobre Bienes Inmuebles
- ICIO: Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras
- IIVTNU: Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana
- IVTM: Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica
- LrBRL: Ley Reguladora de Bases del Régimen Local
- LrHL: Ley Reguladora de las Haciendas Locales
- LRSAL: Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local
- MINECO: Ministerio de Economía y Competitividad
- MINHAP: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
- OLS: OLS; Ordinary Least Squares/Modelo de los Mínimos Cuadrados Ordinarios
- PDE: Protocolo de Déficit Excesivo
- PIB: Producto Interior Bruto
- RAE: Real Academia de la Lengua española
- SDM: Spatial Durbin Model
- SDE: Spatial Durbin Error
- SEM: Spatial Error Model
- SLM: Spatial Lag Model

- SUR: Seemingly Unrelated Regression
- SUR GNS
- SUR SLX: Spatial Lag X model
- SUR-SARAR: Modelo de regresiones lineales no relacionadas con efectos espaciales
- TGSS: Seguridad Social
- TCU: Tribunal de Cuentas

Resumen

El gobierno de la administración local, dado el grado de descentralización del sector público en España, requiere de un estudio pormenorizado de los fenómenos que se producen alrededor de su gestión. Estos fenómenos se producen como consecuencia de las estrategias marcadas por los gestores locales y la puesta en marcha de los procesos destinados a alcanzar aquéllos objetivos estratégicos.

La administración local tiene en el municipio a su máximo exponente, debido a la importancia, ya sea desde el punto de vista demográfico o económico, que poseen las corporaciones locales. Dicha importancia se fundamenta, principalmente, en la cercanía con el ciudadano. Es por ello que los procesos gestionados por los ayuntamientos son escrutados, quizá, con mayor intensidad. Por tanto, estudiar y analizar la gestión de la administración local española en general, y la de los ayuntamientos en particular, adquiere una importancia vital. Más allá de ello, además de realizar una aproximación a los elementos base de la gestión pública, como puedan ser las normas o mecanismos establecidos para alcanzar una serie de objetivos de gobierno, tiene una especial relevancia el análisis de los fenómenos producidos como resultado de ello.

Los ayuntamientos son una realidad administrativa sobre la cual se pueden observar tanto fenómenos espontáneos, fruto de estrategias de gestión unilaterales, como fenómenos perseguidos, fruto de estrategias de gestión que tienen en cuenta el entorno del propio ayuntamiento. Son estos últimos los que, en última instancia, adquieren mayor relevancia, puesto que las corporaciones locales deben tener en cuenta el ámbito en el que se mueven para alcanzar sus objetivos de gestión y ofrecer a la sociedad los servicios públicos comprometidos de forma óptima. En suma, la competencia o colaboración de

los ayuntamientos y el análisis del entorno en el que realizan su actividad, son realidades de las corporaciones locales que deben ser analizadas.

Con el estudio teórico y empírico de dichas realidades, se pretende confirmar si existen, en concreto, fenómenos de correlación espacial en el gasto en los servicios públicos de los ayuntamientos españoles para el periodo comprendido entre los años 2010 y 2012. La confirmación de dichos fenómenos, por un lado, junto con el análisis del entorno y de las propias estrategias de gestión de los ayuntamientos, sostenidas sobre políticas de city marketing, pueden servir para comprender mejor la gestión pública de la administración local española. La conjunción de ambos elementos está encaminada a ofrecer una visión más aproximada de los elementos fundamentales de la dirección de las políticas públicas en las corporaciones locales.

Abstract

The government of local administration, due to the degree of decentralization of Spanish public sector, requires a detailed study of the phenomena produced around its management. These phenomena are produced, from one hand, as a result of the general guidelines implemented by local managers and in the other hand as a result of the implementation of processes aimed to reach those strategic objectives.

Municipalities are the greatest exponent of local administration due to its relevance in terms of demography and economics. This significance is based on the proximity to the citizens. It is for this reason that the processes managed by municipalities are checked with higher intensity. Thus, study and analyze the management of Spanish local administration and, in particular, the action of municipalities, acquires a great relevancy. Above and beyond that, in addition to make an approximation to the basic elements of public management, like established norms or mechanisms aimed to reach a number of management objectives, has a meaningful importance the analysis of the phenomena produced as a result of that management.

Municipalities are lattice of Spanish administration on which can be appreciated spontaneous phenomena, as a result of unilateral management strategies and pursued phenomena as a result of management strategies which consider the environment of the own municipalities. These latest phenomena have, ultimately, higher relevance, due to municipalities should have into account its context with the objective to reach its targets and provide public services agreed with citizens.

In short, competence or collaboration between municipalities and the analysis of the environment where manage their activity, should be analyzed.

With the theoretic and empirical study of those realities, is intended to confirm if there are spatial correlation phenomena on the expenditure in public services of Spanish municipalities for the period between 2010 and 2012. The confirmation of these phenomena together with the analysis of the environment of Spanish municipalities and their strategies on city marketing, could help to understand the management of Spanish local administration. The conjunction of both elements is aimed to show a more approximated insight of the main factors of the management of municipalities.

Introducción principal

En la presente tesis doctoral se han establecido como objetivos, por un lado, el estudio teórico y empírico de los procesos de competencia o colaboración fiscal (aumento o reducción del gasto público; política fiscal expansiva o restrictiva) producidos en la administración local española entre los años 2010 y 2012. Estos procesos generan fenómenos de dependencia espacial que se van a analizar para el conjunto de la administración local español y lo que se pretende es que contribuya a poner un poco más de luz sobre la temática desde la mencionada investigación. Además, a partir de dichos fenómenos, se busca establecer una relación entre la política de gasto de la administración local y la política de *city marketing*, fenómeno que también será analizado, de forma teórica y empírica, en la presente tesis.

Con la conjunción de ambos procesos, el de gasto y el de *city marketing*, se busca desarrollar un marco que permita un mejor desarrollo y comprensión de los procedimientos económicos que llevan a cabo los ayuntamientos. La política fiscal, como línea a seguir a la hora de establecer el presupuesto de la administración mediante la relación entre gasto público e impuestos, influye en elementos clave de la economía, como son la producción, el consumo o el mercado laboral. A su vez, la serie de procesos llevados a cabo a la hora de implementar estrategias de *city marketing*, también influyen en la economía.

Así como los fenómenos producidos por las variaciones en la política de gasto local influyen en el entorno de los habitantes de determinado municipio, también lo hacen las estrategias de *city marketing*.

La administración local, que abarca instituciones diversas, tiene como principal exponente al municipio. Este núcleo administrativo es de gran trascendencia, no sólo

económica, sino también histórica. Por otro lado, es el nivel administrativo más cercano al ciudadano y, debido a ello, se aborda su estudio pues se ha considerado que es el más relevante para su estudio por dichos motivos. Existen numerosos análisis, empíricos o no, no sólo sobre las administraciones locales españolas, sino del mismo nivel administrativo en otros países. A su vez, el estudio de los municipios está bastante extendido en la literatura nacional e internacional.

En los últimos años, la crisis económica ha supuesto una reducción de los ingresos de los ayuntamientos españoles. La caída de la actividad económica debido al fuerte endeudamiento es el principal problema. A la vez, una política generalizada de desfase presupuestario ha supuesto un endeudamiento sistémico, es decir, de todo el entramado administrativo local. Esta política de desajuste presupuestario ha cercenado, en cierta medida, la prestación de determinados servicios públicos. Tras años de incremento continuado del déficit, la corrección del mismo se ha hecho inevitable. Empero, no se corresponde al nivel administrativo con mayor endeudamiento público. Por tanto, asistimos a un problema continuado de endeudamiento público y privado que explica esta situación.

En ese sentido, la capacidad a la hora de analizar en qué programa de gasto invertir o qué política de gasto seguir, se agudiza cuando existen estrecheces presupuestarias, y no antes. Por ello, se ha considerado el periodo 2010-2012 como uno de máximo interés debido a su inmediata cercanía con el estallido de la crisis económica de 2008.

Hoy, en un mundo cada día más globalizado, con movimientos constantes de personas de un lugar a otro, por diversos motivos, ya sean laborales, por ocio u otros, los ayuntamientos son realidades que llegan más allá de los límites administrativos que gestionan. Esto no ocurre porque intervengan en la realidad diaria de la gestión del

municipio vecino, sino porque los movimientos de la población obligan a planificar y gestionar teniendo en cuenta factores externos.

Los municipios tienen una serie de competencias de obligado cumplimiento en base a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LrBRL), un instrumento legal que permite administrar el marco de convivencia auto impuesto y que señala una serie de directrices de obligado cumplimiento.

Una de las características del entramado municipal español es su escasa convergencia demográfica, ya que la oscilación entre la población de los municipios menos habitados y la de los más poblados es realmente considerable. Esto supone que se deba contar con instrumentos que recojan una serie de pautas a seguir para gestionar el día a día de los municipios. Es por ello que la prestación de servicios a los ciudadanos, de forma obligatoria, viene marcada por el tamaño de los mismos. Por otro lado, existe la posibilidad de la colaboración entre administraciones locales, con la realidad jurídica de las Diputaciones, que soportan el peso de la gestión de diferentes servicios públicos por conveniencia ante la imposibilidad de su prestación por municipios con escasos recursos.

Con todo, el motivo de la presente investigación es analizar, en base a los presupuestos consolidados de los ayuntamientos españoles, durante los años 2010, 2011 y 2012, teniendo en cuenta las realidades presupuestarias acaecidas y, en definitiva, analizando la realidad de los municipios estudiados, los fenómenos de competencia fiscal o colaboración entre ellos, a la hora de prestar los servicios públicos recogidos en programas de gasto, subprogramas o partidas específicas de gasto.

Conocer la realidad en los comportamientos de gasto de los ayuntamientos españoles ofrecerá una visión global de cómo se realiza la gestión pública de los recursos y mostrará una visión empírica de los fenómenos surgidos de la misma. Estos fenómenos

deben explicarse teniendo en cuenta una serie de variables explicativas clave a la hora de analizar los mismos, ya que la modificación de éstas, resultaría en una variación de los fenómenos primarios. Además, explicarían hacia dónde se dirigen las políticas de *city marketing* de determinado municipio.

A pesar de que el entramado administrativo español es sumamente amplio, es posible analizar las decisiones que se toman desde la gestión de determinado ayuntamiento para buscar el mayor beneficio posible para dicho núcleo. Este fenómeno, empero, irremediamente debe haberse incrementado en los últimos años por los motivos anteriormente comentados. Por ello, es relevante el estudio de estos fenómenos en los años más fuertes de la crisis económica.

La estructura de la presente tesis doctoral estará dispuesta de la siguiente forma:

- Un primer capítulo destinado al análisis de la administración local española.
- Un segundo capítulo destinado a analizar de forma teórica el gasto público de los ayuntamientos, es decir, su política fiscal y los fenómenos de correlación en el gasto producidos entre ayuntamientos.
- Seguidamente, en el tercer capítulo, se analizará la administración local española en relación a la política de *city marketing*, haciendo una aproximación teórica.
- En el cuarto capítulo, se ofrecerá una investigación empírica relacionada con los fenómenos de correlación en el gasto público de los ayuntamientos, utilizando modelos *SUR* (*Seemingly unrelated regression*) para el gasto en cultura, deporte y medio ambiente.
- El quinto capítulo estará constituido por otra de las aportaciones académicas de la presente investigación, centrado en los fenómenos de correlación en el gasto público, pero ampliando los programas de gasto analizados

- El sexto capítulo consiste en otra publicación académica relacionada con el *city marketing*¹ en la administración local española, centrando la misma en el *counter-knowledge*² y el *open-mindedness*³.
- Finalmente las conclusiones y la relación entre gasto público, city marketing y competitividad de los ayuntamientos españoles.

¹ El City marketing o marketing de ciudades es una herramienta para fomentar una identidad propia con los recursos, valores y cualidades de la ciudad, permitiendo llegar tanto a públicos internos como externos (Cegarra y Martínez, 2010)

² El Counter-knowledge o conocimiento que no se fundamenta en fuentes fidedignas (Thompson, 2008))

³ El Open-mindedness es la receptividad ante nuevas ideas (Sinkula, Baker y Noordewier, 1997) o la capacidad de una persona para el entendimiento, la comprensión, la veracidad, la flexibilidad y la expansión (Baker y Sinkula, 1999)

Capítulo 1

La administración local en España

1- La Administración Local en España

La academia de la lengua española (RAE) define la economía como *la ciencia que estudia los métodos más eficaces para satisfacer las necesidades humanas materiales, mediante el empleo de bienes escasos*. Se podría añadir que estudia los comportamientos humanos, ya que cualquier método empleado para satisfacer esas necesidades está dirigido en primera persona o gestionado por un ser humano. En este sentido, la administración pública es un entramado que se centra en ofrecer una serie de servicios encargados por el ciudadano, que delega en la misma el buen gobierno y la buena gestión de unos recursos escasos que debe administrar de la forma más eficiente, para que el servicio sea prestado en las mejores condiciones.

En España, la administración pública centra su actividad en sectores de muy diversa índole, gestionando recursos para prestar servicios y satisfacer los intereses de la sociedad. Se trata de un contrato tácito y legal entre la administración y los ciudadanos. Una correcta y eficiente gestión de este contrato, generará un entorno de bienestar y complacencia en los ciudadanos y, a la vez, hará que los ciudadanos se sientan atraídos por las sociedades en las que el mismo es administrado en buena lid.

La gestión errónea de este contrato, supone un perjuicio para el ciudadano y para la sociedad en general. Por un lado, el ciudadano que dispone parte de su riqueza, en forma de renta, para satisfacer dicho contrato, no obtendrá el retorno esperado y, por otro, la sociedad que podría sentirse atraída por esa buena gestión y que podría contribuir a dicho sistema al establecerse en una comunidad determinada, no sentirá la necesidad de formar parte de un entramado administrativo que no cumple las demandas para las que ha sido creado.

Aunque la presente tesis está centrada en el municipio, cabe decir que el entramado administrativo local está compuesto en España de la siguiente forma:

- Ayuntamientos o Municipios: territorio definido por el término municipal, con órgano de gobierno para la gestión de dicho territorio.
- Provincias: unidad administrativa que consiste en la unión de municipios.
- Cabildos y Consejos Insulares: unidad administrativa similar a la diputación pero exclusivo de las islas. En el caso de los Cabildos, referente a las islas Canarias y, en el caso de las Diputaciones, relacionado con las islas Baleares.
- Diputaciones: unidad administrativa que coopera con los municipios en la prestación de determinados servicios públicos. En España, todas las provincias cuentan con su diputación, a excepción de las provincias vascas, las comunidades uniprovinciales y los territorios insulares.
- Comarcas: entidades administrativas locales que, sin llegar a constituirse en provincias, también son un conjunto de municipios agrupados.
- Áreas Metropolitanas: comprenden al conjunto del municipio y poblaciones adyacentes que realizan actividades o planifican de forma conjunta.
- Mancomunidades: unión de municipios para un determinado fin. Los ayuntamientos mancomunados delegan sus funciones relacionadas con determinada materia, cediéndose a dicho órgano de gestión.
- Entidades Menores: entidades territoriales que, sin llegar a tener el rango de municipio, tienen capacidades propias y competencias en determinadas materias.

El ayuntamiento

La corporación local es, quizá, la más relevante para el ciudadano, ya que es la más próxima a su hábitat de existencia. En este sentido, la gestión administrativa, que debe ser eficiente en todos sus niveles, cobra una mayor importancia debido a la percepción, en mayor medida, que tiene el ciudadano de la misma.

Como se ha señalado, en España la administración tiene una serie de contratos con los ciudadanos, abarcando numerosos sectores económicos, entre los que destacan la Sanidad, la Educación, los Servicios Sociales, la Cultura o el Deporte. A nivel local, un municipio que gestione bien sus recursos, conseguirá satisfacer a sus habitantes y, a la vez, atraer inversiones y nuevos ciudadanos atraídos por ese sobresaliente desempeño en la gestión.

La administración local en España está regulada por la Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local (LrBRL). La LrBRL no hace sino adaptarse a la realidad social y, en este sentido, la presente establece el marco mediante el cual se regula la actividad de la administración pública local. Se trata de una Ley que se adapta al proceso de descentralización de la administración central y autonómica en dirección a la realidad más cercana al ciudadano, como se ha comentado con anterioridad.

Es de una importancia capital contar con una norma que establezca dichas regulaciones, debido a la responsabilidad que surge a la hora de no permitir que la gestión de los recursos públicos quede descolgada por el desconocimiento de las realidades locales. En suma, es un marco legal que permite la buena cooperación y la necesaria coordinación para administrar esos recursos escasos que presta el ciudadano a través de los tributos.



Ilustración 1: Administración local en España. Elaboración propia.

Es la misma LrBRL la que plantea cuestiones históricas para la defensa de la buena gestión de los recursos ciudadanos, amparándose en la alta presión fiscal sufrida por los primeros municipios debido a las malas políticas presupuestarias orquestadas por los gobernantes. Es por ello que cobra importancia el asunto que se ha planteado anteriormente y referido a que una buena gestión, no sólo hará que el ciudadano sienta que su contribución está siendo bien gestionada, sino que atraerá a otros ciudadanos de muy diversa procedencia. Esta es una sana batalla que deben desempeñar los municipios, toda vez que hayan cumplido con los contratos sociales establecidos.

A su vez, la LrBRL defiende la independencia municipal a la hora de recaudar y gestionar esos recursos prestados por el ciudadano mediante ese contrato tácito al que se ha hecho referencia con anterioridad y que permite la prestación de los servicios públicos.

La misma LrBRL atribuye a la administración local las siguientes competencias:

- Potestad reglamentaria y de autoorganización
- Potestad tributaria y financiera
- Potestad de programación
- Potestad de recuperación de oficio de sus bienes
- Presunción de legitimidad y ejecutividad de sus actos
- Potestad de ejecución forzosa y sancionadora
- Potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos
- Potestad relacionada con la Hacienda Pública

La LrBRL establece, en su artículo 26, las competencias a las que tiene que hacer frente el municipio. En la tabla 1 se puede observar dicho acuerdo:

Tipo de Municipio	Servicios a prestar de forma obligatorio
Todos los municipios	<ul style="list-style-type: none"> • Alumbrado público • Cementerio • Recogida de residuos • Limpieza viaria • Abastecimiento domiciliario de agua potable • Alcantarillado • Accesos a los núcleos de población • Pavimentación de vías públicas
Municipios de más de 5.000 habitantes	Todo lo anterior y: <ul style="list-style-type: none"> • Parque público • Biblioteca pública • Tratamiento de residuos
Municipios de más de 20.000 habitantes	Todo lo anterior y: <ul style="list-style-type: none"> • Protección civil • Evaluación e información de situaciones de necesidad social • Atención inmediata a personas en riesgo de exclusión social • Prevención y extinción de incendios • Instalaciones deportivas públicas
Municipios de más de 50.000 habitantes	Todo lo anterior y: <ul style="list-style-type: none"> • Transporte urbano • Medio ambiente

Tabla 1: Elaboración propia a partir de la información de la Ley de Bases del Régimen Local

Por otro lado, los municipios con una población inferior a 20.000 habitantes en los que, por razones de menor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, no puedan hacer frente a los mismos, delegarán una serie de competencias básicas a las Diputaciones provinciales, comunicándose este acuerdo al Ministerio de Economía y Hacienda o a ambos si estuviesen separados, como ocurre actualmente, en un momento que concurren los Ministerios de Economía y Competitividad (MINECO) y de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP). Los servicios serían los siguientes:

- Recogida y tratamiento de residuos
- Abastecimiento de agua potable a domicilio; Evacuación y tratamiento de aguas residuales
- Limpieza viaria
- Acceso a los núcleos de población
- Pavimentación de vías urbanas
- Alumbrado público

Por otro lado, cabe también la posibilidad de que el municipio asuma competencias inicialmente atribuidas al nivel administrativo superior, es decir, las Comunidades Autónomas, siempre que la prestación de los servicios *mejore la eficiencia de la gestión pública, contribuya a eliminar duplicidades y sea acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.*

Los servicios públicos que no son competencia municipal y que pueden ser asumidos por los ayuntamientos son los siguientes:

- Vigilancia y control de la contaminación ambiental
- Protección del medio natural
- Prestación de servicios sociales, promoción de igualdad de oportunidades y prevención de la violencia contra la mujer
- Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma
- Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil
- Realización de actividades complementarias en los centros docentes
- Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado
- Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado.
- Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales
- Promoción y gestión turística
- Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos
- Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado
- Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado
- Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa
- Cooperación con la administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia

No obstante, la gestión y prestación de los servicios mencionados anteriormente, deberá ser aceptada por los municipios para que su administración sea efectiva. Esta

gestión se da en la medida en la que los municipios encargados de gestionar y prestar servicios que no son de su competencia, reciben la financiación adecuada de las administraciones públicas de superior nivel administrativo. Sin dicha financiación, se presenta la imposibilidad de la prestación de los servicios anteriormente comentados.

Es interesante incidir en la gran heterogeneidad de la administración local española, siendo ésta un conjunto de agentes económicos, como lo son los seres humanos, cuyas acciones vienen promovidas por una serie de necesidades. Así, la acción humana pasa a representar a la administrativa bajo su gestión, puesto que son los gestores públicos quienes toman decisiones y se interconecta con otras para la consecución de sus objetivos. Las administraciones, al igual que el ser humano, también cooperan entre sí o compiten por un determinado objetivo con otras administraciones, buscando el mayor beneficio posible o las mejores ventajas competitivas para el presente y futuro desempeño de su actividad administrativa de los recursos de los ciudadanos.

En la propia LrBRL se expone la importancia del municipio como verdadero núcleo en el cual la población disfruta de un marco jurídico estable unido a la cercanía de la administración. Es importante incidir en ello, pues la base de la presente investigación es el análisis de los distintos efectos que se producen como resultado de las distintas estrategias tomadas por los gestores de la administración local.

Los municipios no sólo influyen en los ciudadanos que residen en los mismos, sino que también influyen en la toma de decisiones o en las estrategias planteadas por los administradores de otros municipios. Así, toda vez que son decisivos en dichas decisiones o estrategias, están influyendo en la percepción del ciudadano sobre determinado servicio prestado por el ayuntamiento donde reside o en las demandas del mismo. Es decir, podría ser que el ciudadano, tras observar determinado servicio prestado por un municipio

cercano, haga variar la estrategia municipal, al demandarles a los gestores una mejor prestación de determinado servicio.

Así, el núcleo principal a la hora de establecer las estrategias a seguir por parte de los gestores municipales, es el ciudadano. Pero, no por ser el ciudadano el núcleo principal el protagonista para el que los gestores municipales deben encaminar los procesos que concluyan en la prestación de servicios, dejan de haber otros núcleos que, si bien no tan importantes como el contribuyente, sí que influyen decisivamente en la estrategia a seguir por parte de la corporación de un ayuntamiento. En suma, es un proceso de influencias que tiene como eslabón principal al ciudadano pero que cuenta con otros eslabones que pueden mantener o modificar la estrategia marcada para el desarrollo de un municipio determinado.

Grosso modo y, aunque se analizará más adelante de forma empírica, se podría pensar en dos municipios vecinos que estén separados por diez o quince kilómetros. Los gestores de dichos municipios, de similar peso demográfico, prestan a sus ciudadanos una serie de servicios a los que están obligados, de acuerdo con dicho peso demográfico, por la LrBRL. A partir de ahí, los encargados de planificar la política de mantenimiento de equipamientos o la inversión en nuevas infraestructuras, tienen ante sí la obligación de analizar, no sólo la capacidad del propio municipio para contar con una serie de infraestructuras, algo sobre lo que se basa su capacidad para llevar a cabo cualquier estrategia, sino también las estrategias llevadas a cabo por otros municipios.

Se podría hacer referencia a cualquier estrategia empresarial de análisis de la competencia. Una empresa debe planificar su estrategia de producto teniendo en cuenta y analizando los recursos propios con los que cuenta la misma. No obstante, es primordial analizar el mercado, no sólo para encontrar una oportunidad en el mismo y estudiar las

necesidades del cliente, sino también para estudiar a la competencia que, por otra parte, forma parte de aquél.

En suma, se trata de una estrategia de *benchmarking*, pero llevada a cabo por los gestores municipales. Los ayuntamientos no se pueden quedar al margen de la realidad, del entorno, pues los ciudadanos se sienten atraídos por aquéllos municipios en los cuales exista una serie de oportunidades o donde, al menos, se presten servicios acordes a los tributos pagados por los ciudadanos.

Por tanto, se podría decir que el ciudadano es el núcleo principal de cualquier estrategia a seguir por los trabajadores de un ayuntamiento y por el equipo de Gobierno.



Ilustración 2: Relación municipio-ciudadano. Elaboración propia.

Si bien, también es importante señalar que no es el único aspecto a tener en cuenta, ya que la estrategia a seguir por otros municipios también es de vital importancia a la hora de gestionar un ayuntamiento.

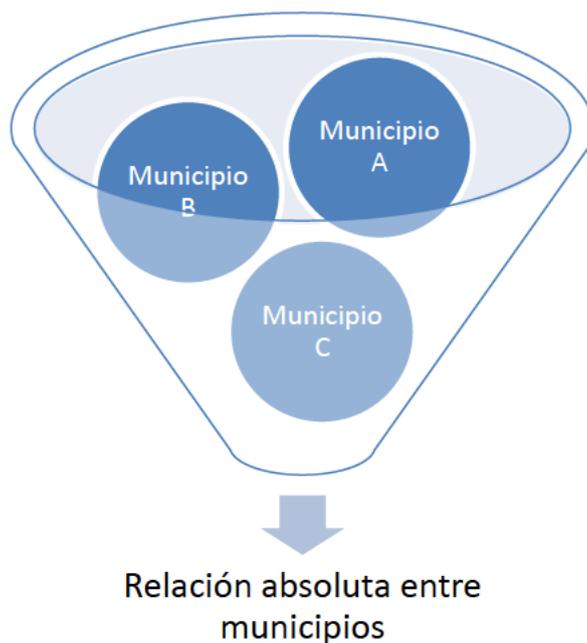


Ilustración 3: Interacción entre municipios. Elaboración propia.

Para que la administración local se centre en el ciudadano como núcleo de su gestión, como no podía ser de otra manera y se establezcan relaciones entre municipios distintos, los ayuntamientos se sirven de recursos que, como se ha comentado, aporta el ciudadano a través de los tributos. Son, en definitiva, los ingresos no financieros de la administración, ya sea la del Estado, las Comunidades Autónomas, la Seguridad Social o la Administración local.

Pero no sólo se nutre de ingresos no financieros vía tributos sostenidos por los ciudadanos, sino que también se realizan operaciones financieras de la propia administración que, en suma, completan el presupuesto de ingresos del entramado administrativo, al nivel que sea.

La administración local realiza numerosas actividades que permiten que se cumpla con lo presupuestado y se ofrezcan los servicios comprometidos. Estas actividades, de diversa índole, son las siguientes:

- *“Ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado”*
- *“Los tributos clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades autónomas o de otras Entidades locales”*
- *“Las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades autónomas”*
- *“Las subvenciones”*
- *“Los percibidos en concepto de precios públicos”*
- *“El producto de las operaciones de crédito”*
- *“El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias”*
- *“Las demás prestaciones de derecho público”*

En general, la mayoría de dichos recursos, se trata de ingresos no financieros vía tributos, gestionados por diversas administraciones públicas. Se recauden o no por los propios ayuntamientos. Dicha enumeración de los recursos de las administraciones locales, viene recogida en la *Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LrHL)* (Ministerio de la Presidencia, 2004).

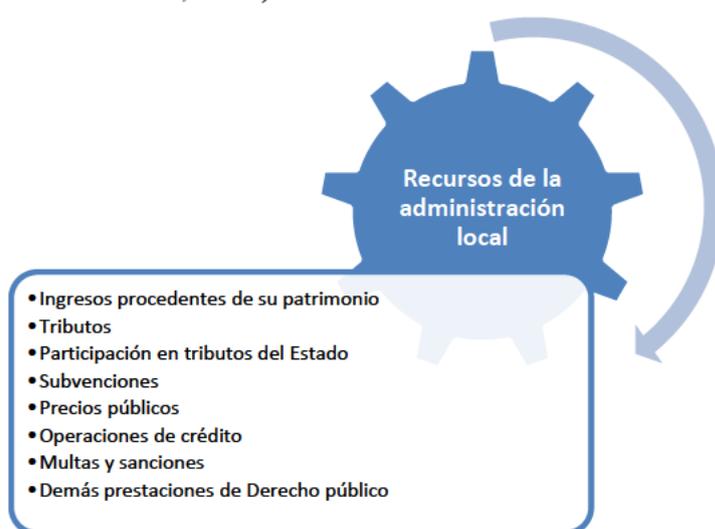


Ilustración 4: Recursos de la administración local. Elaboración propia a partir de la LrHL

Si se analiza cada uno de los recursos mediante los cuales se sostiene la actividad de la administración pública local, podemos hacernos una idea de la naturaleza de cada uno de ellos:

- **Ingresos de derecho privado:**

La Ley anterior dice lo siguiente sobre los ingresos de derecho privado:

“Rendimientos o productos de cualquier naturaleza derivados de su patrimonio, así como las adquisiciones a título de herencia, legado o donación” Dicho patrimonio está constituido por los bienes propiedad de la administración local y por los derechos reales o personales susceptibles de valoración económica.

- **Tributos:**

Respecto a los tributos, éstos deben ser recaudados dentro de los límites territoriales de cada administración local. Algo obvio y que, por otro lado, permite a cada ayuntamiento realizar política fiscal expansiva o restrictiva, lo cual puede suponer una ventaja o una desventaja competitiva respecto a otros municipios. La gestión de los tributos por parte de los gestores municipales es de suma importancia, pues pueden suponer el éxito de la política presupuestaria o el fracaso, lo que cual iría en contra de los principios de equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera que veremos posteriormente.

También debe respetarse la independencia de ciertos sujetos jurídicos que no deben estar afectados por los mismos, lo cual supone un ejercicio de seguridad jurídica que también es clave a la hora de crear un entorno económico favorable para la creación de actividad económica, la atracción de residentes o visitantes a determinado municipio y, en general, en cuanto a la búsqueda de crear un entramado administrativo flexible y

con unos fundamentos que posibiliten la creación de riqueza. Es de vital importancia que no haya trabas ni procedimientos confusos que cercenen el progreso social y, en definitiva, la atracción de capital.

Otro de los aspectos relevantes, señalados en la Ley de Haciendas Locales, es el de la no coacción ni persecución de personas físicas o jurídicas. La atracción de residentes o de visitantes que contribuyan al progreso de determinado municipio, debe realizarse en buena lid y, por tanto, no debe ponerse en duda *“la libre circulación de capitales, personas, mercancías o servicios”*.

Por lo general, son los ayuntamientos los que gestionan los tributos o los derechos reales que son de su competencia. No obstante, la Ley de Haciendas Locales permite que los ayuntamientos deleguen la gestión, liquidación, inspección y recaudación de tributos a las Comunidades Autónomas u a otros municipios o entidades locales que compartan territorio. Si bien hay ciertos municipios que pueden verse precisados de este mecanismo, por norma general lo más acertado es gestionar los recursos propios desde el mismo municipio que posteriormente prestará determinados servicios. Por tanto, es importante garantizar la cercanía tanto en la gestión de los recursos públicos, como de la prestación de los distintos servicios.

Se ha comentado con anterioridad la posibilidad de que los municipios implementen determinada política fiscal, ya sea expansiva o restrictiva. Es importante señalar que dichas políticas deben estar sujetas a la Ley, es decir, a Derecho, pues de lo contrario la seguridad jurídica se vería comprometida y la confusión en la gestión de los recursos públicos sería de grandes dimensiones. Es importante, también, que esté sujeto a Ley, pues supone que las políticas llevadas a cabo estarán dentro de un marco entendible y muy intuitivo.

En la presente investigación se va a incidir en esto en el sentido en el que determinado municipio sustenta su estrategia y obtiene ventajas competitivas desde la igualdad en cuanto a que cuenta con los mismos instrumentos que los demás municipios. No tanto por los recursos, sino por los medios para obtener esos recursos y gestionar los mismos.

Es ahí donde entra la buena praxis a la hora de gestionar un ayuntamiento y en cuanto a la asunción de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. A partir de ahí, surgen oportunidades y entran en juego las ideas de los gestores públicos. Los mismos instrumentos, diferente cantidad de recursos dependiendo de las características propias de cada municipio, como pudieran ser el peso demográfico o la extensión de las mismas y distintas estrategias para atraer inversiones que mejoren su entorno económico.

Dentro del apartado de ingresos con los que cuenta la administración local para conformar su presupuesto, se han analizado los tributos y, como se ha señalado, los mismos se componen de tasas, contribuciones especiales e impuestos. Estos ingresos no financieros, que suponen la base principal del presupuesto de ingresos mediante la cual se hace frente a la mayor parte del presupuesto de gastos, también están sujetos a sus respectivas normas, es decir, están sujetos a Derecho.

Dicha seguridad jurídica permite que las tasas se establezcan cuando se utilicen o aprovechen de forma privativa los recursos establecidos dentro del dominio público de cada entidad local. También por la prestación de servicios “*que afecten o beneficien de modo particular*” a quien se beneficie de los mismos.

Algunas de las actividades que están sujetas a su correspondiente tasa, son las siguientes:

- *“Ocupación de terrenos de uso público local con mesas, sillas, tribunas, tablados y otros elementos análogos, con finalidad lucrativa”*
- *“Instalación de quioscos en la vía pública”*
- *“Ocupación del subsuelo de terrenos de uso público local”*
- *“Entradas de vehículos a través de las aceras y reservas de vía pública para aparcamiento exclusivo, parada de vehículos, carga y descarga de mercancías de cualquier clase”*
- *“Instalación de anuncios ocupando terrenos de dominio público local”*

También por servicios como los siguientes:

- *“Vigilancia especial de establecimientos que lo soliciten”*
- *“Servicios de competencia local que especialmente sean motivados por la celebración de espectáculos públicos, grandes transportes, pasos de caravana y cualesquiera otras actividades que exijan la prestación de dichos servicios especiales”*
- *“Otorgamiento de licencias urbanísticas exigidas por la legislación del suelo y ordenación urbana o realización de las actividades administrativas de control en los supuestos en los que la exigencia de licencia fuera sustituida por la presentación de declaración responsable o comunicación previa”*
- *“Otorgamiento de las licencias de apertura de establecimientos o realización de las actividades administrativas de control en los supuestos en los que la exigencia de licencia fuera sustituida por la presentación de declaración responsable o comunicación previa”*

- *“Inspección de vehículos, calderas de vapor, motores, transformadores, ascensores, montacargas y otros aparatos e instalaciones análogas de establecimientos industriales y comerciales”*
- *“Matrimonios en forma civil”*

No podrán establecerse tasas para financiar el erario municipal en determinados supuestos, que son los siguientes:

- Abastecimiento de aguas en fuentes públicas
- Alumbrado de vías públicas
- Vigilancia pública en general
- Protección civil
- Limpieza de la vía pública
- Enseñanza en los niveles de educación obligatoria

Contribuciones especiales

Respecto de las contribuciones especiales, éstas se establecen cuando determinado sujeto obtiene un beneficio de forma directa o en cuanto al aumento del valor de sus bienes, siendo esto resultado de la utilización o ampliación de servicios públicos. Pueden estar en consonancia con las tasas si se da el supuesto de un aumento de los servicios ya gravados con las tasas.

En suma, todos estos tributos suponen un instrumento mediante el cual los gestores municipales articulan toda su política presupuestaria. Los ayuntamientos cuentan con numerosos instrumentos de financiación, pero es éste el de mayor importancia, por el peso económico que tienen los tributos en el presupuesto de ingresos de la corporación local.

Al contar con tanto peso dentro del presupuesto de las entidades locales, los tributos son la base sobre la cual se sustenta el mecanismo que sirva para articular un entorno mucho más competitivo. Como se ha señalado, las corporaciones cuentan con las mismas herramientas y es, con base en dichas herramientas, como se pueden obtener mayores medios fruto de la atracción de rentas y la creación de riqueza.

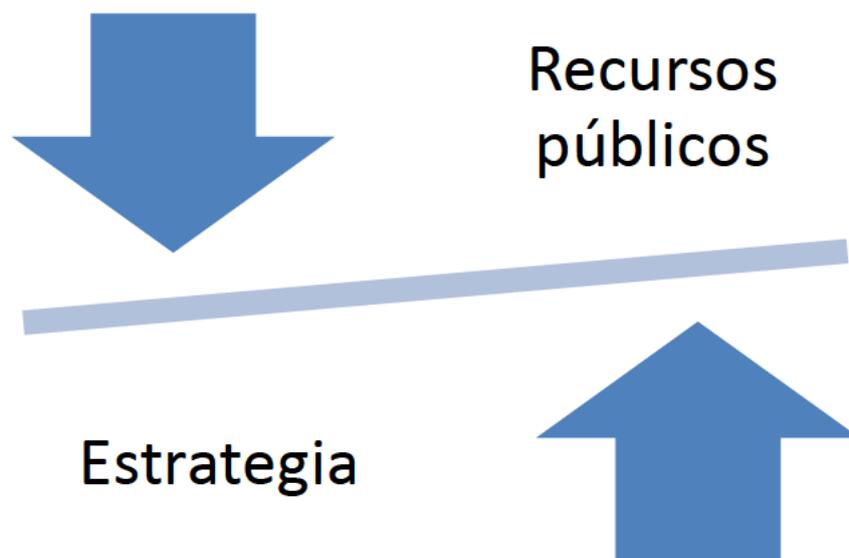


Ilustración 5: Estrategia de la administración local. Elaboración propia

La relación entre recursos públicos y estrategia es muy importante y dicha estrategia se sustenta sobre otra relación, la de recursos públicos obtenidos vía ingresos y los recursos públicos que suponen un gasto y que son financiados mediante esos ingresos públicos. La política de ingresos y gastos está, obviamente, estrechamente ligada y el juego entre ambas políticas y la estrategia fiscal a seguir es lo que marcará si el marco que rige la estrategia global de determinado ayuntamiento es la correcta o no.

Participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas

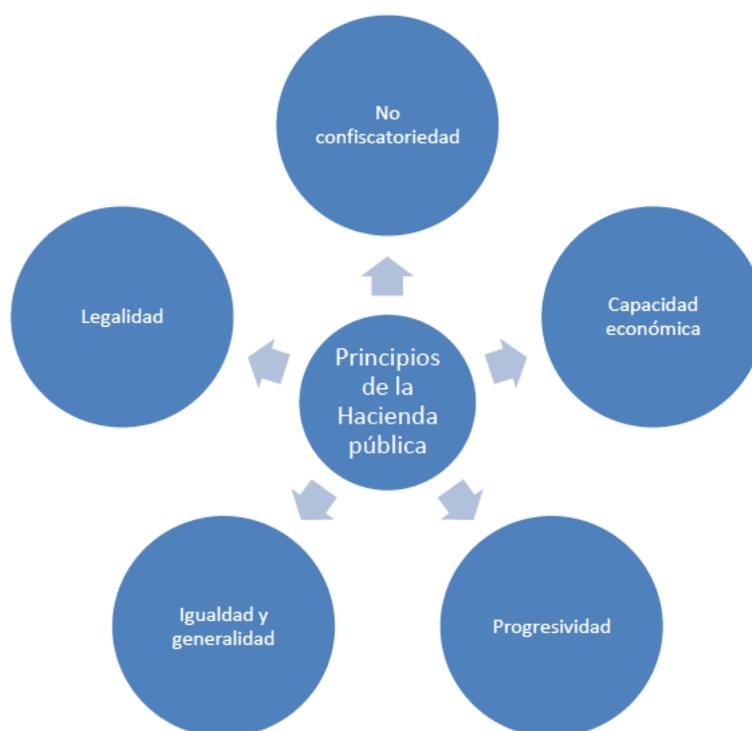
Parte de los ingresos vía tributos de los que se nutren las entidades locales en general y los ayuntamientos en particular, provienen del Estado y de las Comunidades Autónomas. El sistema fiscal español asigna competencias en materia de tributos a todos

los niveles administrativos y, por tanto, existen particiones de los mismos destinadas a otros niveles administrativos.

Por reducir el análisis a la administración local, es importante señalar que los ayuntamientos cuentan con potestad para gestionar los siguientes tributos:

- Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)
- Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)
- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)
- Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)
- Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU)

Cabe señalar que el sistema tributario español está compuesto por las Haciendas estatal, autonómica y local y que cada una de ellas, aunque independientes en la gestión, está interconectada y se nutre de los mismos principios:



Principio de igualdad

El principio de igualdad y generalidad tributaria establece que no haya discriminaciones tributarias entre los distintos contribuyentes y que, por tanto, en igualdad de condiciones, no se establezcan diferencias de ningún tipo.

Principio de legalidad tributaria

El principio de legalidad tributaria está relacionado con la seguridad jurídica que debe regir la actuación de la administración pública en general y, en este caso, de la administración local. Supone que los tributos deben estar recogidos en una norma, lo cual garantiza dicha seguridad jurídica y supone un ejercicio de sometimiento al imperio de la Ley.

Principio de capacidad económica

El principio de capacidad económica responde a la necesidad de que los tributos respondan a dicha capacidad económica. Es decir, que estén destinados a gravar determinada capacidad que se da por existente. Este supuesto se da, por ejemplo, cuando se intenta gravar dos manifestaciones de riqueza distintas.

Principio de progresividad

El principio de progresividad asume que a medida que crece la capacidad económica del sujeto pasivo, es decir, del contribuyente, crece el tipo de gravamen a aplicar sobre dicha manifestación de riqueza. Así, a mayor diferencia entre la carga fiscal soportada por los contribuyentes que mayor manifestación de riqueza declaran y los que menos, mayor progresividad tendrá el sistema tributario. Al margen de ello, éste principio no debe omitir los fundamentos de los otros principios que regulan las Haciendas públicas

españolas. Por ejemplo, la progresividad no es positiva si existe afán confiscatorio y, por lo tanto, el principio de progresividad no debe ir en contra del principio de no confiscatoriedad.

Principio de no confiscatoriedad

Por último, el principio de no confiscatoriedad se establece en el máximo a partir del cual se consideraría que se está privando al contribuyente de sus bienes materiales mediante la recaudación tributaria.

Todos estos principios son de una importancia absoluta a la hora de gestionar la administración pública y, por tanto, cobran especial relevancia a la hora de entender las estrategias llevadas a cabo por determinado ayuntamiento. Un consistorio que tenga una política fiscal flexible puede que goce de mayores ventajas frente a aquel municipio que establezca una política fiscal mucho más rígida.

- **Subvenciones:**

Las subvenciones que reciben los ayuntamientos son finalistas. Esto quiere decir que deben ser destinadas a cubrir determinados programas o subprogramas de gasto muy concretos. Son recursos que no pueden ser destinados a otros subprogramas distintos de aquéllos para los que fueron planeados.

Esto es muy importante debido a que si determinado ayuntamiento recibe una subvención otorgada por otro organismo público, éste último tiene la potestad de analizar si dicha subvención, si dicho recurso, ha sido destinado para el fin que se hubiera acordado. De no ser así, dicha institución u organismo público distinto, podría solicitar el reintegro de la subvención otorgada.

En este caso, también es necesaria la buena praxis de la administración local pues de lo contrario podría significar que hay que detraer recursos de otros programas o subprogramas de gasto para hacer frente a la devolución de los recursos obtenidos vía subvención para cubrir el coste finalista de determinado subprograma concreto. Al detraer recursos para hacer frente a esa reclamación, acaba perjudicándose la prestación de otros y, con ello, determinado ayuntamiento pudiera perder una ventaja competitiva respecto de otros ayuntamientos que sí hayan desarrollado una buena tarea institucional y hayan destinado los recursos obtenidos vía subvención al programa o subprograma correspondiente, librándose de cualquier reclamación posterior.

- **Precios públicos:**

Los precios públicos se establecen por la prestación de servicios de muy diversa índole, habiendo restricciones a la imposición de precios públicos para determinados servicios muy concretos.

La existencia de los precios públicos puede ser otra oportunidad para que determinado ayuntamiento realice una gestión de los recursos mucho más eficiente y, con ello, pueda reducir la cuantía de estos precios públicos, lo cual supondría otra ventaja competitiva respecto de otros municipios.

- **Operaciones de crédito:**

Otro de los instrumentos mediante los cuales obtienen ingresos los ayuntamientos en particular y la administración local en general, son las operaciones de crédito, que pueden realizarse frente a organismos públicos o frente a empresas privadas.

La Ley de Haciendas Locales establece lo siguiente:

“Para la financiación de sus inversiones, así como para la sustitución total o parcial de operaciones preexistentes, las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado, podrán acudir al crédito público y privado, a largo plazo, en cualquiera de sus formas”

Existen diversas opciones para financiarse y dichas operaciones de crédito se pueden instrumentar de la siguiente forma:

- Emisión pública de deuda
- Contratación de préstamos o créditos
- Cualquier otra apelación al crédito público o privado
- Conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes

Todos estos mecanismos se utilizan cuando la administración local se ve en situación de necesidad de financiación para hacer frente a sus obligaciones financieras y no financieras. En suma, es un apoyo legal y, en ocasiones necesario, del que no hay que abusar, pues pone en riesgo los principios de eficiencia y sostenibilidad financiera que analizaremos posteriormente y, con ello, se pone en peligro la prestación de servicios públicos que demanda el ciudadano porque ha contribuido para ello.

Esto es así porque la garantía ofrecida a la hora de acceder a dicha financiación y como requisito para obtenerla puede variar de la siguiente forma:

- Para financiación a corto plazo:
 1. Afectación de ingresos procedentes de contribuciones especiales, tasas y precios públicos
 2. Avales concedidos por la corporación municipal

3. Afectación de recursos tributarios objeto de anticipo, devengados en el ejercicio económico, hasta el límite máximo del anticipo o anticipos concedidos
- Para financiación a largo plazo:
 1. Constitución de garantía real sobre los bienes patrimoniales
 2. Con avales concedidos por la corporación municipal
 3. Afectación de recursos tributarios objeto de anticipo, devengados en el ejercicio económico, hasta el límite máximo del anticipo o anticipos concedidos
 4. Cuando se trate de inversiones cofinanciadas con fondos procedentes de la Unión Europea o con aportaciones de cualquier Administración pública, con la propia subvención de capital, siempre que haya una relación directa de ésta con el gasto financiado con la operación de crédito

Sobre los presupuestos en la administración local

La Ley de Haciendas locales dice lo siguiente sobre el presupuesto de ingresos y gastos en la administración local:

“Los presupuestos generales de las entidades locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad, y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente”

Respecto del contenido del presupuesto en la administración local en general y en los ayuntamientos en particular, el mismo deberá contar con los siguientes contenidos que deberán ser aprobados anualmente:

1. Presupuesto de la propia entidad
2. Presupuesto de los organismos autónomos dependientes de la entidad local
3. Estados de previsión de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local

Dentro del presupuesto general de la propia entidad local, debe aparecer la siguiente información:

1. *“Los estados de gastos, en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones”*
2. *“Los estados de ingresos, en los que figurarán las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio”*

En suma, debe ser un documento que refleje de forma clara el estado real de las cuentas de la entidad local correspondiente, para contar con una base sobre la cual ver la evolución del ejercicio y ver si se cumple el presupuesto a lo largo del ejercicio económico presupuestado.

La importancia del presupuesto público es tácita, pues como se ha señalado, supone poder planificar posibles rectificaciones sobre dicho documento, planear determinadas actuaciones extra o evaluar si se está cumpliendo lo presupuestado. Es, en definitiva, imprescindible para la gestión de toda administración pública con un mínimo de rigor en la gestión y, por tanto, está recogido en la norma reguladora de las Haciendas locales.

Por un lado, el presupuesto público sirve como herramienta de control económico. Además de ello, es un elemento administrativo de vital importancia a la hora de gestionar una entidad pública, como así lo es en una empresa o institución privada. Pero no sólo

eso, sino que también es un elemento que sirve para rendir cuentas ante el ciudadano, lo cual hace que también sea un instrumento de alcance social y político.

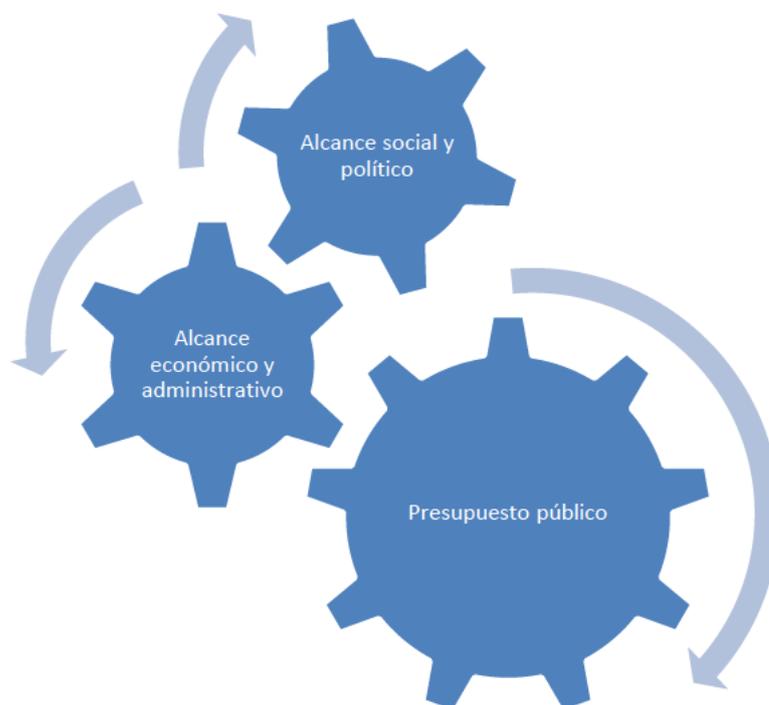


Ilustración 7: El presupuesto público y su alcance. Elaboración propia

Por otro lado, la orden EHA (Ministerio de Economía y Hacienda) de diciembre de 2008, modificada en marzo de 2014 por la orden HAP 419/2014 (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014) (AAPP), establece la estructura de los presupuestos de las entidades locales en España. Pero no sólo aquella, sino también *las normas y códigos a los que deben adaptarse los presupuestos de las entidades locales*. Además, hace referencia a que se “tuvieron en consideración las peculiaridades de las entidades locales”. Esto último cobra especial relevancia debido a que se tiene en cuenta la especial idiosincrasia de la administración local que, como se ha señalado con anterioridad, tiene esas “peculiaridades” que hacen de ella un objeto de suficiente relevancia como para que la norma se adapte a sus características.

En su artículo II, la orden establece los siguientes principios:

- Las entidades locales elaborarán sus presupuestos teniendo en cuenta la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos, y las finalidades y objetivos que con estos últimos se pretendan conseguir.
- Igualmente podrán clasificar los gastos e ingresos atendiendo a su propia estructura de acuerdo con sus reglamentos o decretos de organización.

Tipo de clasificación de los presupuestos	Características
A) Funcional o por Programas	Según su finalidad, pudiéndose clasificar a su vez en subprogramas de gasto
B) Por Categorías Económicas	Por capítulos, separando las operaciones corrientes, las financieras y las de capital
C) Por Unidades Orgánicas (opcional)	Por órganos gestores responsables

Tabla 2: Clasificación de los presupuestos. Elaboración propia a partir de la Orden EHA/3565/2008

En definitiva, los capítulos de ingresos serán recogidos atendiendo a la clasificación por categorías económicas, estructurándose por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos.

Clasificación por programas, por categorías económicas o por unidades orgánicas

Las entidades locales pueden desarrollar sus presupuestos de modo que los gastos queden clasificados siguiendo una serie de criterios. Estos criterios dependen del modo en el que se clasifican los gastos y pueden recogerse por programas, por categorías económicas o por unidades orgánicas.

Atendiendo a la clasificación del gasto por programas, cabe destacar que, siguiendo este criterio, los gastos quedan archivados según su finalidad. La estructura de este tipo de clasificación es abierta, pudiéndose ampliar a subcategorías denominadas subprogramas de gasto.

Uno de los problemas en este sentido podría ser el de no tener claro en qué programa recoger determinado gasto, debido a la naturaleza del mismo. La orden es clara en este sentido y apunta lo siguiente:

“Si algún gasto fuese susceptible de aplicarse a más de una política de gasto, se imputará a aquella que se considere más adecuada en relación con el conjunto de objetivos y finalidades definidos. A tales efectos, se podrán tener en cuenta tanto criterios cualitativos como cuantitativos de la gestión presupuestaria”



Ilustración 8: Clasificación de gasto por programas o económico. Elaboración propia

Respecto de la clasificación por categorías económicas, los gastos quedan recogidos por capítulos, separando operaciones corrientes, financieras y de capital.

Por último, la clasificación por unidades orgánicas, que es una alternativa opcional, recoge los gastos por órganos gestores responsables de implementar los mismos.

Dentro de la clasificación por programas y a partir del nivel de clasificación de grupos de programas, existe la posibilidad de clasificar el gasto o subdividirlo en más programas y, a partir de ahí, en subprogramas.

En la presente investigación se va a hacer uso de la información referente a los programas de gasto relacionados con servicios públicos básicos, servicios sociales y bienes públicos. Es por ello que a continuación se va a ofrecer con detalle la clasificación por programas de gasto relacionados con ello y la subdivisión en subprogramas de gasto con mayor detalle. Por último, la relación de partidas presupuestarias que se recogen bajo la clasificación de dichos programas de gasto.

Si bien quizá el programa de gasto relacionado con bienes públicos es el más importante en cuanto a su peso económico, la unión de estos tres programas de gasto conforma el grueso del presupuesto de gastos de cualquier administración local en general y de cualquier ayuntamiento en particular.

A lo largo de la presente tesis se hará uso de la información referente al gasto por programas, en un primer lugar relacionado con el programa de gasto de bienes públicos, analizando los subprogramas de cultura y deporte y de servicios públicos básicos, analizando el subprograma de medio ambiente. Posteriormente, se analizarán muchas más partidas presupuestarias encuadradas en los tres programas de gasto comentados con anterioridad y, en concreto, en los diferentes subprogramas en los que se subdividen dichos programas de gasto.

Programas de gasto de los municipios españoles. Clasificación por subprogramas de gasto y partidas presupuestarias:

Programas de gasto	Subprogramas	Partidas presupuestarias	
Servicios públicos básicos	Movilidad y seguridad ciudadana	-Administración general, seguridad -Orden public y seguridad -Gestión del tráfico -Protección civil	
	Vivienda y urbanismo	-Administración general, vivienda y urbanismo -Urbanismo -Vía pública	
	Bienestar	-Saneamiento y suministro de agua -Limpieza viaria -Alumbrado public	
	Medio Ambiente	-Parques y jardines -Protección del medio ambiente -Otras actividades relacionadas con el medio ambiente	
Servicios sociales	Promoción social y servicios sociales	-Administración general, servicios sociales -Acción social -Promoción social -Cuidado personas dependientes	
	Empleo	-Promoción del empleo	
Bienes públicos	Sanidad	-Actuaciones públicas relacionadas con la sanidad	
	Educación	-Administración general, educación -Promoción educativa -Servicios complementarios de educación	
	Cultura		-Administración general, cultura -Archivos y librerías -Promoción cultural -Actuaciones artísticas -Arqueología y protección del patrimonio histórico y artístico -Fiestas populares
		Deporte	-Administración general, deporte -Promoción del deporte -Instalaciones deportivas

Tabla 3: Elaboración propia a partir de la orden HAP de 2014

Como se puede observar, existen tres grandes grupos de programa de gasto, relacionados con servicios públicos básicos, servicios sociales y bienes públicos. Dentro de ellos, existe una gran cantidad de subprogramas y partidas presupuestarias específicas para cada uno de los servicios que presta la administración local.

Quizá el grueso más importante desde el punto de vista económico, por el peso que suponen, corresponde al programa de bienes públicos, en el cual están incluidos subprogramas de gasto tales como sanidad, educación, cultura o deporte. Estos subprogramas representan los servicios públicos acaso más valorados por los ciudadanos y, por ende, gozan de especial preponderancia en el presupuesto público.

Se podría analizar cada área de gasto de forma individual. La norma dice lo siguiente respecto al área de gasto de servicios públicos básicos:

“Comprende esta área todos aquellos gastos originados por los servicios públicos básicos que, con carácter obligatorio, deben prestar los municipios, por sí o asociados, con arreglo al artículo 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, o, en su caso, las provincias con arreglo al artículo 31.2 de la misma Ley, atendiendo a su función de cooperación y asistencia a los municipios”

Además, expone:

“A estos efectos, se incluyen, en los términos que se exponen para cada una de ellas, cuatro políticas de gasto básicas: seguridad y movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario y medio ambiente”

Respecto del área de servicios sociales, la norma dice lo siguiente:

“Se incluyen en esta área o grupo todos aquellos gastos y transferencias que constituyen el régimen de previsión; pensiones de funcionarios, atenciones de carácter benéfico-

asistencial; atenciones a grupos con necesidades especiales, como jóvenes, mayores, minusválidos físicos y tercera edad; medidas de fomento del empleo”

Y además:

“Se imputarán a esta política de gasto los llevados a cabo por la Entidad local para desarrollar la asistencia social primaria: la promoción de la igualdad de género, promoción y reinserción social de marginados, así como para la gestión de los servicios sociales; prestación de servicios a personas dependientes y de asistencia social, residencias de ancianos y otros de naturaleza análoga; la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. También se incluirán las transferencias finalistas a entidades y familias que colaboren en la consecución de estos fines”

“Se incluirán los gastos correspondientes a la Administración General, que corresponderán a las actividades dirigidas a la planificación, coordinación, control, organización, gestión administrativa y desarrollo de funciones de apoyo de los distintos centros directivos que integran la política de gasto”

Por último, respecto al área de bienes públicos, la cual se podría considerar como la de mayor relevancia por su peso económico, la norma apunta lo siguiente:

“Comprende esta área o grupo todos los gastos que realice la Entidad local en relación con la sanidad, educación, cultura, con el ocio y el tiempo libre, deporte, y, en general, todos aquellos tendentes a la elevación o mejora de la calidad de vida”

Existen otras áreas, como pudiera ser la de actuaciones de carácter económico o de carácter general, pero que no serán objeto de estudio a lo largo de la presente investigación y, por tanto, no se analizan con detalle. Dentro del área de actuaciones de carácter económico hay actuaciones en materia de:

- Industria y energía
- Agricultura, ganadería y pesca
- Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas
- Transporte público
- Infraestructuras
- I+D+i

Dentro del área de actuaciones de carácter general, hay actuaciones en materia de:

- Órganos de Gobierno
- Administración financiera y tributaria
- Gestión del padrón municipal
- Transferencias a otras Administraciones públicas

Por último, hay un área reservada a actuaciones relacionadas con la financiación mediante deuda pública.

Sobre la ejecución del presupuesto en la administración local

Los mecanismos relacionados con la ejecución del presupuesto en la administración local española también vienen recogidos en la Ley reguladora de las Haciendas Locales. Al margen de ello, cada administración local en general y, cada ayuntamiento en particular, pueden dictar sus propias normas en relación a la ejecución presupuestaria.

Las fases de ejecución del presupuesto son las siguientes:

- Autorización de gasto
- Disposición o compromiso de gasto
- Reconocimiento o liquidación de la obligación
- Ordenación de pago

No obstante, dichas fases de ejecución presupuestaria, si así lo decide determinada administración local, pueden recogerse en una única fase de ejecución por simplificar los trámites de aprobación del presupuesto. Esto es algo que se viene realizando en los últimos años y que acelera los procesos de gestión en las entidades locales y, en general, en toda la administración pública española.

La liquidación del presupuesto en la administración local es otro de los momentos cruciales en la gestión de la misma. El mismo se liquida, según dicta la norma, *“en cuanto a la recaudación de derechos y el pago de obligaciones a 31 de diciembre del año natural correspondiente, quedando a cargo de la Tesorería local los ingresos y pagos pendientes, según sus respectivas contracciones”*

La Tesorería en cada administración local tiene unas funciones muy importantes a la hora de ejecutar el presupuesto. Estas obligaciones son las siguientes:

- Recaudar los derechos y pagar las obligaciones
- Servir al principio de unidad de caja, mediante la centralización de todos los fondos y valores generados por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias
- Distribuir en el tiempo las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones
- Responder de los avales contraídos
- Realizar las demás funciones relacionadas con las anteriores

También es importante señalar la importancia de la gestión contable de las administraciones locales, teniendo las mismas un régimen contable propio, dentro del marco de las administraciones públicas, que se gestiona con base en un marco de rendición de cuentas ante el Tribunal de Cuentas (TCU).

Esto es de una importancia capital, pues la normalización de la contabilidad establece que las administraciones locales tengan un modelo sobre el cual realizar una gestión eficiente y eficaz y, ambos objetivos, son de suma importancia a la hora de cumplir con los objetivos y de obtener ventajas competitivas. En suma, todas las entidades locales cumplen con ello, pero dichas ventajas competitivas se obtienen a partir de esa base.

Además de los fines comentados con anterioridad, la Ley apunta los siguientes:

1. Establecer el balance de la entidad local, poniendo de manifiesto la composición y situación de su patrimonio, así como sus variaciones
2. Determinar los resultados desde un punto de vista económico-patrimonial
3. Determinar los resultados analíticos poniendo de manifiesto el coste y rendimiento de los servicios
4. Registrar la ejecución de los presupuestos generales de la entidad, poniendo de manifiesto los resultados presupuestarios
5. Registrar los movimientos y situación de la tesorería local
6. Proporcionar los datos necesarios para la formación de la cuenta general de la entidad, así como de las cuentas, estados y documentos que deban elaborarse o remitirse al Tribunal de Cuentas
7. Facilitar la información necesaria para la confección de estadísticas económico-financieras por parte del Ministerio de Hacienda
8. Facilitar los datos y demás antecedentes que sean precisos para la confección de las cuentas económicas del sector público y las nacionales de España
9. Rendir la información económica y financiera que sea necesaria para la toma de decisiones, tanto en el orden político como en el de gestión
10. Posibilitar el ejercicio de los controles de legalidad, financiero y de eficacia
11. Posibilitar el inventario y el control del inmovilizado material, inmaterial y financiero, el control del endeudamiento y el seguimiento individualizado de la situación deudora o acreedora de los interesados que se relacionen con la entidad local.

Todos estos fines se resumen en dos aspectos principales:

1. Rigor en la gestión
2. Seguridad jurídica

A partir de todo ello es posible, como se ha señalado, y junto con los principios de equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera, que serán analizados con posterioridad, obtener ventajas respecto a otros municipios. En suma, la presente investigación se centra en la gestión de la administración local y este es uno de los elementos fundamentales sin el cual no sería posible trazar estrategias que posteriormente se lleven a efecto mediante la puesta en marcha de las mismas.

Sin un control financiero riguroso, se abre la puerta al descontrol en la gestión y, en un momento en el que las administraciones públicas gestionan tantos recursos, es indispensable que exista dicho control.



Ilustración 9: Contabilidad y gestión pública. Elaboración propia

1.1- Una mirada a la racionalización de la administración local

Con base en la LrBRL, en los últimos años se ha avanzado mucho en la reforma de la administración local. Dicha reforma se ha realizado en dos direcciones: por un lado, fijando con mayor claridad las competencias de la administración local y, por otro, fijando un plan de sostenibilidad financiera de la misma.

Ambas son importantes, pues marcan el camino a la hora de aclarar con mayor detalle cuáles son las competencias que tienen que asumir las entidades locales y, por otro, asume que debe existir un entorno de estabilidad presupuestaria para garantizar el cumplimiento de los objetivos competenciales.

La estabilidad presupuestaria es una bondad que debería ser perseguida con mayor esmero por parte de los gestores municipales y, por tanto, es una gran noticia que la Ley recoja un marco claro a la hora de fijar unos objetivos presupuestarios que garanticen el correcto funcionamiento de la administración local en nuestro país. Si bien la administración local se caracteriza por un mayor cumplimiento del presupuesto, gozando incluso de buena salud financiera, es importante que se establezca este mecanismo de control. Dicho mecanismo de control, además, se ajusta a la realidad económica y, por ende, social de nuestros días.

Dicha realidad económica es la de graves tensiones financieras a todos los niveles de la administración pública española. Desde la administración general del Estado (AGE), pasando por la administración autonómica, la Seguridad Social (TGSS)⁴ y llegando a la administración local. Si bien, como se ha comentado, esta última se ha caracterizado por

⁴ La Tesorería General de la Seguridad Social es el “servicio común de la Seguridad Social, tutelado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, con personalidad jurídica propia, donde por aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, se unifican todos los recursos económicos y la administración financiera del sistema de la Seguridad Social” (Seguridad Social, web)

gozar de una mejor salud financiera. Estas tensiones financieras han sido fruto de, por un lado, años de relajación en los objetivos de contención del gasto y, a la vez, fruto de la depresión económica que ha depauperado la economía global en general y la economía española en particular.

Como bien señala (Díaz Lema, 2013), todo esto hace que deba existir un replanteamiento de la gestión de todas las administraciones públicas españolas en general y de la administración local en particular. Los dos principios de la Ley, que como se verá son de una importancia vital en el análisis realizado en la presente investigación, son los siguientes:

1. Estabilidad presupuestaria
2. Sostenibilidad financiera

Estabilidad presupuestaria

- Equilibrio en las cuentas públicas

Sostenibilidad financiera

- Filosofía marco

Ilustración 10: Principios que rigen la administración local. Elaboración propia

Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

Mientras que el primer principio debe ser el objetivo a conseguir por parte de los gestores municipales en cada ejercicio económico, el segundo debe ser el marco que gobierne los ayuntamientos de toda España. Esto quiere decir que el primero es un objetivo puntual y el segundo debe ser un principio filosófico, si así lo queremos llamar, que debe ser la máxima en la gestión de la administración local, goce la economía de

buena salud o en momentos de sufrimiento derivados de depresiones económicas como la que ha asolado la economía española en los últimos años.

Esta filosofía es clave, pues de ella se deriva el cumplimiento en mayor medida de los compromisos adquiridos con los ciudadanos, siendo estos quienes han contribuido a llenar el erario y debiendo, los gestores públicos, de administrar esos recursos, escasos por otro lado, de la mejor manera posible. Los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera son una buena medida que, de ser respetados, conducen a una buena salud financiera de la administración y, con ello, a la prestación de servicios en mejores condiciones sin tener que recurrir a financiación extra.

En relación a la presente investigación y, como se verá a lo largo de la presente investigación, cabe esperar que, para generar entornos que, bajo el Gobierno municipal, atraigan a un mayor número de residentes, es necesario que los ayuntamientos gocen de buena salud financiera. Lo mismo ocurre con la atracción de inversiones privadas.

Se puede asumir que, a mejor salud financiera fruto de dicha estabilidad presupuestaria y de los principios de sostenibilidad financiera y, sin tener que recurrir a financiación externa, los ayuntamientos tendrán mayor margen a la hora de planificar el presupuesto y cumplir con los compromisos adquiridos sin tener que detraer recursos públicos financiados por los contribuyentes para cumplir con otros compromisos de pago fruto de la financiación externa.

Este control financiero, a la postre, supone que determinado ayuntamiento no sólo cumpla con sus compromisos, pudiendo ofrecer unos servicios públicos, dentro de sus competencias, de gran nivel, sino que se ve capacitado para administrar, dentro de esa solvencia, las distintas estrategias que sitúen a ese municipio en una situación de ventaja respecto a otros municipios.

Esto último, en suma, es lo que atrae a nuevos residentes a determinado municipio y, como decíamos, no sólo a residentes, sino inversiones de todo tipo que hagan crecer a dicho municipio y, por consiguiente, que generen riqueza. Es esa riqueza la que permite realizar mayores inversiones y generar espacios donde existan mayores oportunidades para todos.

Esto es así debido a que la propia LrHL, refleja en una de sus disposiciones finales todos los requisitos necesarios para que las inversiones se consideren financieramente sostenibles. La sostenibilidad financiera es de suma importancia, pues el gasto en partidas no tenidas en cuenta dentro del marco de sostenibilidad, no se considera sostenible desde el punto de vista financiero. Los programas de gasto en los que se puede implementar política de gasto dentro de dicha consideración, son los siguientes:

- Saneamiento, abastecimiento y distribución de aguas
- Recogida, eliminación y tratamiento de residuos
- Alumbrado público
- Protección y mejora del medio ambiente
- Mejora de las estructuras agropecuarias y de los sistema productivos
- Industria
- Energía
- Comercio
- Ordenación y promoción turística
- Promoción, mantenimiento y desarrollo del transporte
- Infraestructuras del transporte
- Recursos hidráulicos
- Investigación científica, técnica y aplicada

- Sociedad de la información
- Gestión del conocimiento

Como bien señala, de nuevo, (Díaz Lema, 2013), los principios recogidos en la Ley de racionalización y sostenibilidad financiera en la administración local (LRSAL)(Ministerio de la Presidencia, 2013), afectan tanto a la LrBRL de 1985 como a la LrHL. Esto es debido a que dichas leyes que, en su momento supusieron un avance significativo para la administración local en España, necesitaban un sostén sobre el que adaptarse a los nuevos tiempos.

La administración local en España, como bien se apunta en dicho texto referenciado, no asumía competencias de calado antes del periodo democrático surgido en 1978. Tampoco de competencias en cuantía suficiente para que pudiésemos considerar que la administración local siempre ha contado con un peso de suficiente relevancia para afirmar que cuenta con el peso que, como mínimo, le corresponde. Un peso que le corresponde desde la visión pragmática de que la administración local debe contar con dicha importancia a nivel de competencias debido a que es la más cercana al ciudadano y, por ende, la que suele rendir cuentas, en primer lugar, ante el contribuyente.

En el primer apartado del presente capítulo, se ha abordado el marco competencial que tienen asignados los ayuntamientos españoles. Se trata de las competencias que deben asumir los ayuntamientos españoles en relación al peso demográfico que tengan. Desde los ayuntamientos con un peso reducido, los cuales deben asumir una serie de competencias muy básicas, como pudieran ser las de alumbrado público, limpieza viaria o pavimentación de las calzadas municipales, hasta los que tienen una importancia por su peso demográfico que les hace responsables de una serie de competencias mucho más amplia.

Estos últimos deben asumir competencias de muy diversa índole, pero en ambos casos todas esas obligaciones están recogidas por Ley, la citada en numerosas ocasiones a lo largo de la presente investigación, la LrBRL.

Al margen de ello, y como se ha señalado, hay otra serie de competencias que no son obligatorias, pero que pueden ser asumidas bajo determinadas circunstancias que así lo hagan necesario. Es en este punto en el cual la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local asume la presentación de modificaciones necesarias para un mejor funcionamiento de la administración pública local en nuestro país.

Pero no sólo en ese punto, sino también con los siguientes objetivos:

- *“Clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio de ‘una administración, una competencia’”*
- *“Racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera*
- *“Garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso*
- *“Favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas*

Todos esos objetivos son de una importancia capital en cuanto a los objetivos planteados en la presente investigación, pues sirven de base sobre la que se sostienen muchas de las estrategias y posteriores actuaciones de los ayuntamientos españoles. No sólo de forma individual, sino en relación a otros municipios. En ambos casos con el objetivo de obtener ventajas competitivas que hagan que determinado municipio goce de grandes posibilidades de atracción de renta y de generación de riqueza, lo cual, como se ha señalado, supone el progreso de determinado espacio territorial.

Se podrían analizar todos esos objetivos con mayor profundidad:

- El principio de “una administración, una competencia” es de una importancia extrema, pues las duplicidades suponen un perjuicio muy grave que supone poner en peligro los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Si determinado ayuntamiento tiene que invertir en determinado programa de gasto, o a un nivel inferior, en cierto subprograma que no le compete y, que a la vez, es prestado por otro ente administrativo público, nos situamos ante un conflicto competencial que, en última instancia, lo que resulta es en una planificación más deficiente que supone privarse de la prestación de otros servicios en mejores condiciones. Además, el ayuntamiento que sufra ese conflicto, tendrá una desventaja frente a otros municipios.
- El principio de racionalización de la estructura administrativa también es de suma importancia, pues de ello se desprende la búsqueda, como así se señala, de una mayor eficiencia en la gestión de los recursos de la administración local y, en suma, redundando en la prestación de mejores servicios a los ciudadanos y, como señalamos anteriormente, de atracción de capital. Además, dicha racionalización es de suma importancia, también, en el sentido de que al reducir la estructura administrativa y racionalizar trámites, se consigue aclarar el marco competencial y se evitan los problemas comentados en el párrafo anterior.
- El control financiero es de vital importancia para una gestión correcta de la administración pública. En este punto cabe señalar que, al igual que la iniciativa privada debe gestionar sus recursos de forma que haya una gestión que permita alcanzar los objetivos de producción y ventas, también en la administración pública se deben gestionar los recursos de forma correcta para alcanzar los objetivos comprometidos con el ciudadano. Si bien en el primer caso es algo que

se asume como lógico, aunque luego por eventualidades no se pueda alcanzar, es en la administración pública donde se ha observado que, al margen de coyunturas puntuales, impera una postura mucho más laxa en cuanto al control financiero. Empero, a pesar de que es ahora cuando se legisla con mayor ahínco en esta cuestión, el control financiero ha sido defendido para la administración pública en numerosas ocasiones, con escaso éxito como se ha señalado.

- El principio que aboga por favorecer la iniciativa privada es de suma importancia de cara a nuestra investigación, pues los fenómenos producidos en la administración local, y que estudiaremos con detalle a lo largo del presente documento, no se entienden si no es por la búsqueda de mejores resultados que provoquen la atracción de inversiones o el mejor desempeño de determinado ayuntamiento.



Ilustración 11: Control financiero. Elaboración propia

En suma, el control financiero es de vital importancia y sobre estas líneas, en la ilustración 11, se pueden observar los principales objetivos del control financiero impuesto a las entidades locales españolas.

1.2- La situación financiera de los ayuntamientos españoles (2010-2012)

En el presente apartado se va a analizar la situación de los ayuntamientos españoles durante el periodo de análisis y, posteriormente, se concluirá el análisis con una visión de la situación actual de los mismos. Se ha considerado fundamental este análisis para comprender cuál es la coyuntura de las corporaciones de nuestro país y, con ello, observar con mejor perspectiva los fenómenos especiales producidos.

El análisis se compondrá de los estados financieros de los ayuntamientos, poniendo en relieve el endeudamiento de los mismos y los resultados presupuestarios. En relación al endeudamiento de los ayuntamientos españoles, se ha analizado la deuda viva de los mismos, teniendo en cuenta que es deuda cierta, vencida y exigible.

Es importante señalar que se ha analizado la deuda viva debido a que es la que recoge la Central de Información de Riesgos del Banco de España (CIRBE) y, a su vez el Reglamento de la Comisión Europea (CE) nº 475/2000 del Consejo, de 28 de febrero de 2000 relativo al procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. Esto es, en cuanto al Protocolo de déficit excesivo (PDE).

Según dicho reglamento, *“por deuda pública se entenderá el valor nominal total de las obligaciones brutas del sector administraciones públicas pendientes a final de año, a excepción de las obligaciones representadas por activos financieros que estén en manos del sector administraciones públicas”*

Sigue *“la deuda pública estará constituida por las obligaciones de las administraciones públicas en las categorías siguientes: efectivo y depósitos, títulos que no sean acciones con exclusión de los productos financieros derivados y préstamos”* y *“el valor nominal de una obligación pendiente al final del año será el de su valor facial”*

De acuerdo a estas definiciones, la deuda pública es la recogida por la CIRBE y ésta corresponde con la deuda viva de las administraciones públicas. Sobre esto, el MINHAP (MINHAP) hace una serie de consideraciones que creemos que es importante resaltar:

- Las entidades de crédito acreedoras del sector público, están obligadas a declarar sus derechos ante la CIRBE. Las entidades de crédito que tienen dichas obligaciones son los bancos, las cajas de ahorros, las cooperativas de crédito, las sucursales en España de entidades de crédito de no residentes y los establecimientos financieros de crédito, incluidas las filiales españolas de entidades de crédito extranjeras.
- La base de datos de la CIRBE se cruza con la información recogida en el inventario del sector público local.

Atendiendo a esta serie de consideraciones y con los datos ofrecidos por el MINHAP (MINHAP (Deuda viva), 2016), se puede observar que la deuda viva de los Ayuntamientos españoles ha sufrido un incremento importante en los años analizados en nuestras investigaciones, es decir, entre el año 2010 y el 2012.

En el año 2010, primer ejercicio objeto de análisis, se puede observar que la deuda viva total de los ayuntamientos españoles alcanza los 28.851.530.000€. Este importante pasivo se ve reducido en el siguiente ejercicio, pues la deuda pública pasa a los 28.159.481.000€. Tras la reducción de la deuda viva producida en el año 2011, se puede ver cómo se produce un importante aumento de la misma en el último ejercicio objeto de estudio, el 2012, al alcanzar la misma los 35.163.241.200€. Esto supone que en el año 2011, el pasivo se reduce en un 2,39% respecto del ejercicio 2010. Empero, analizando deuda viva de 2012, se puede observar cómo se produce un aumento de la misma respecto

del ejercicio anterior, 2011, alcanzando un incremento del 19,9%. En relación al pasivo del primer año analizado, el aumento producido entre 2010 y 2012 alcanza el 17,9%

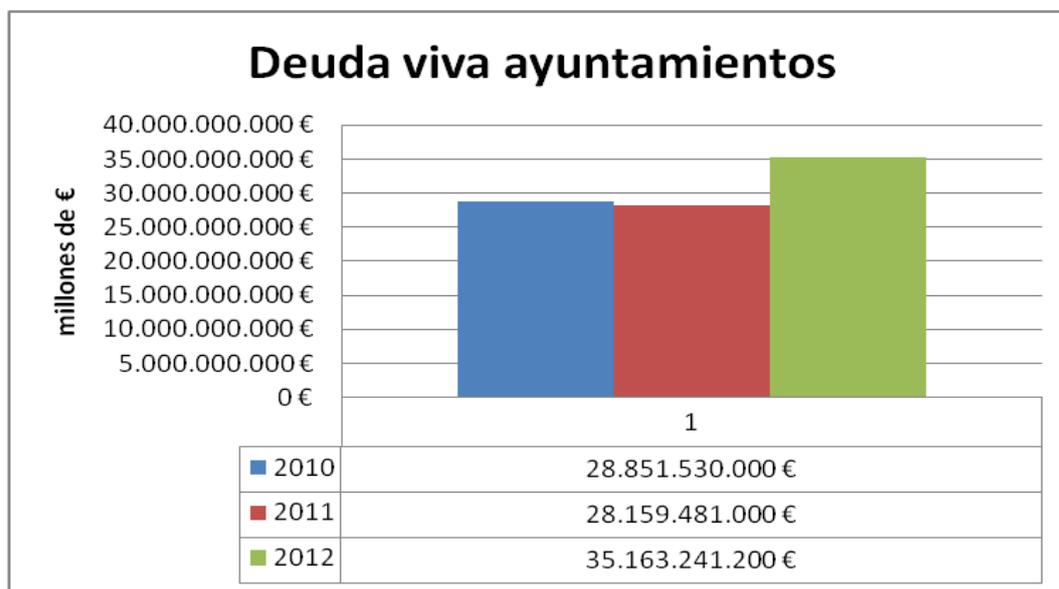


Ilustración 12: Deuda viva ayuntamientos españoles. Elaboración propia a partir de datos del MINHAP y el MINECO

El importante incremento del endeudamiento de los ayuntamientos españoles no se entiende si no se pone especial atención a los graves desequilibrios presupuestarios en los que se ha incurrido, no sólo en la administración local, que es el nivel administrativo menos endeudado y con mejor salud, sino en general en toda la administración pública española. Tanto la administración general del Estado, como las autonomías o la seguridad social han incurrido en déficit durante los años analizados, es decir, de 2010 a 2012.

Antes de analizar estos desequilibrios, es importante estudiar el pasado reciente para comprender la evolución de los estados financieros de la administración local. Realizar un estudio del presupuesto y su resultado es clave para valorar la política de gasto implementada por cualquier administración pública.

Así, desequilibrios presupuestarios recurrentes, indican que las administraciones que los llevan a cabo necesitan financiarse para cubrir esos desfases o excedentes entre ingresos y gastos. Cuando los gastos implementados no se cubren con los ingresos

financieros y no financieros con los que cuenta una administración pública, ésta debe recurrir a financiación extra.

Con anterioridad se ha analizado la deuda de la administración local en el periodo objeto de estudio. Concretamente, se han puesto de relieve los datos referentes a las corporaciones locales. Dicha deuda no se entiende sin hacer referencia a los desequilibrios presupuestarios de la administración local, pues cuando un entramado administrativo incurre en los mismos, se ve obligado a recurrir a préstamos para financiar el gasto extra. La otra vía es incrementar los ingresos no financieros de la administración mediante el aumento de la presión y el esfuerzo fiscal.

El propio MINHAP(MINHAP (impuestos), 2016) establece que “los impuestos, junto con las tasas y las contribuciones especiales configuran los ingresos tributarios, principal fuente de financiación de los Presupuestos de las Administraciones públicas”

El Reglamento de la Comisión Europea (CE), es decir, el nº 475/2000 del Consejo, de 28 de febrero de 2000 relativo al procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, establece que “*por déficit o superávit público se entenderá la necesidad o capacidad de financiación del sector administraciones públicas*”

Así, cuando una administración pública se encuentra en situación de desequilibrio presupuestario, esto es, que incurre en déficit público, la misma se halla en situación de necesidad de financiación. Cuando la misma cuenta con superávit, se encuentra en una situación de capacidad de financiación.

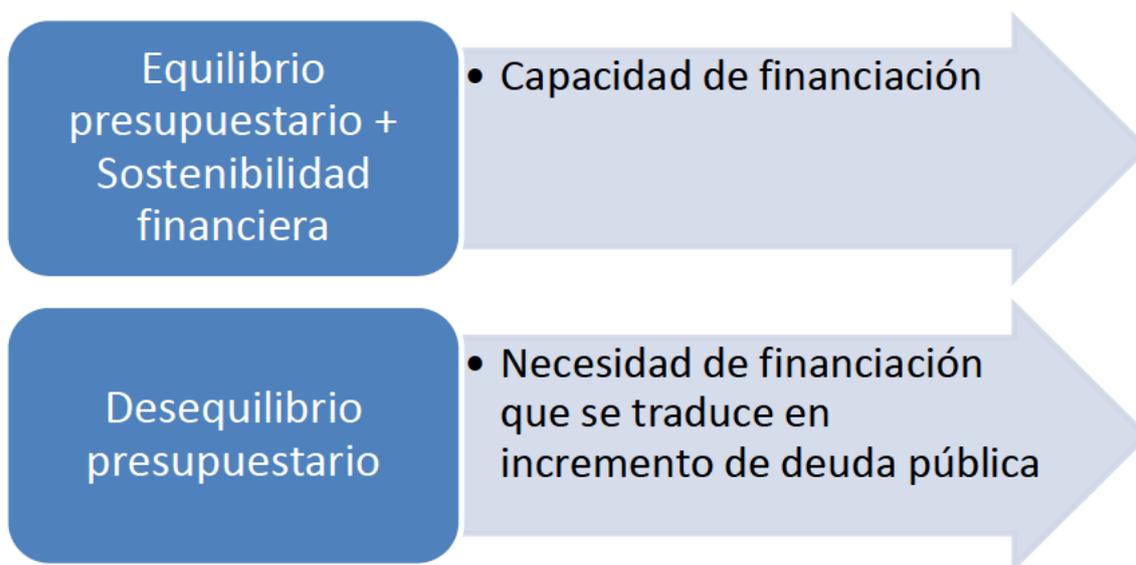


Ilustración 13: Capacidad o necesidad de financiación. Elaboración propia

Como se ha comentado, la administración puede recurrir al aumento de la presión fiscal para financiar dichos desequilibrios. No obstante y como mero apunte, es importante señalar que este pretendido aumento de los ingresos no financieros no está garantizado debido a que la recaudación tributaria puede llegar a ser inelástica bajo determinado nivel de presión fiscal. En ocasiones, un aumento de los tipos impositivos no garantiza un aumento de los ingresos públicos pretendidos por la administración para financiar un gasto excesivo. Es la conocida como Curva de Laffer (Toro González, 2007).

Esto es así porque la administración ya recauda a determinado nivel de presión fiscal en relación a la renta de los contribuyentes. Con la recaudación tributaria puede hacer frente a los gastos programados para diversos fines. Estos fines se fundamentan en programas de gasto que son competencia de determinada administración pública, algo que ya se ha visto con anterioridad.

Por otro lado, es importante señalar que la LrBRL establece que el municipio es, a efectos de la Ley, considerado como Corporación Local. Así, a efectos de la misma, en su artículo 21, señala que “el Alcalde es el presidente de la Corporación”. Esto es importante porque para analizar el déficit presupuestario de los ayuntamientos españoles,

contamos con datos del MINHAP para los años objeto de estudio y en los que se hace referencia al término déficit de las corporaciones locales españolas.

Estado financiero de las corporaciones locales en los años 2010, 2011 y 2012

Así, para el año 2010 y en el documento ofrecido por el MINHAP en el cual se analiza el programa de consolidación fiscal del conjunto de las administraciones públicas y se presenta el cierre presupuestario para dicho ejercicio, se ofrecen datos para:

- Administración central
- Comunidades Autónomas
- Corporaciones Locales
- Seguridad Social

Lo mismo ocurre cuando se analiza la necesidad o la capacidad de financiación que ostenten en el momento del análisis los distintos niveles administrativos del entramado público español.

Capacidad (+) / Necesidad (-) de financiación (en % del PIB)

	2010
Administración central	-5,66
<i>Incluyendo el efecto de las liquidaciones de las AATT</i>	<i>-4,97</i>
Comunidades Autónomas	-2,83
<i>Incluyendo el efecto de las liquidaciones de las AATT</i>	<i>-3,39</i>
Corporaciones Locales	-0,50
<i>Incluyendo el efecto de las liquidaciones de las AATT</i>	<i>-0,64</i>
Seguridad Social	-0,24
TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	-9,24

Ilustración 14: Capacidad o Necesidad de financiación AAPP 2010. Fuente: MINHAP

Por tanto, y teniendo en cuenta la clasificación y la normalización efectuada por el MINHAP, se asume que el déficit público de los ayuntamientos españoles es el equiparable a los datos ofrecidos para las corporaciones locales. Como se puede ver en la ilustración 14 y la 15, el déficit público de los ayuntamientos para el ejercicio fiscal del año 2010, alcanzó el 0,64%.

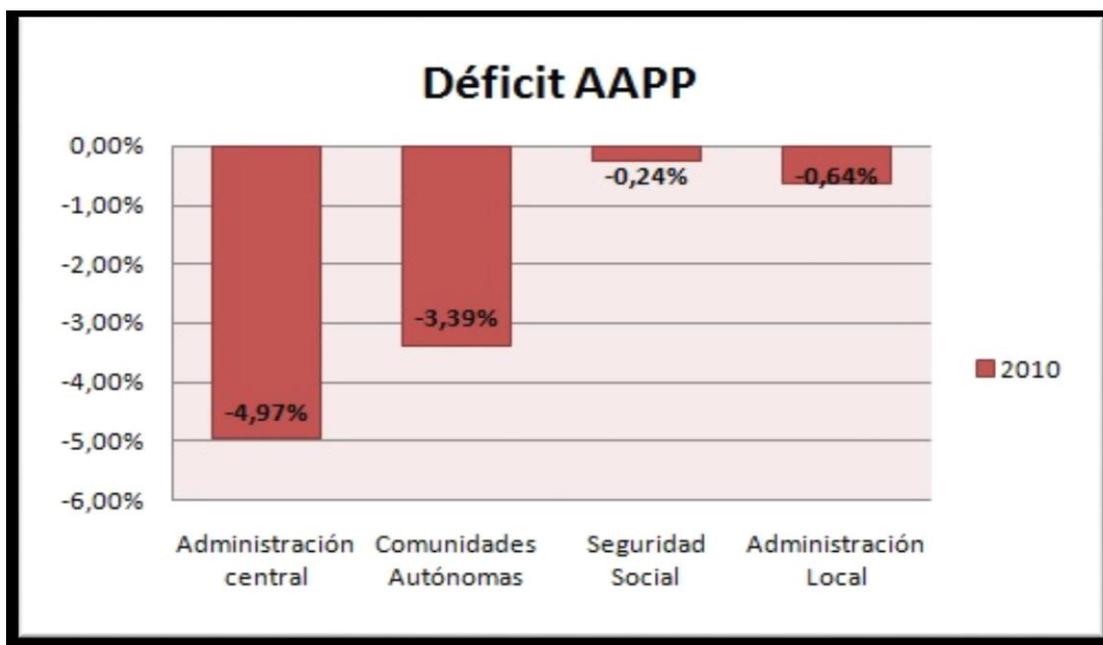


Ilustración 15: Déficit AAPP 2010. Elaboración propia a partir de datos del MINECO

En la ilustración 16, correspondiente al ejercicio fiscal del año 2011, se puede observar que el déficit presupuestario se redujo, logrando aminorarlo hasta el 0,34%. La necesidad de financiación seguía existiendo, si bien algo menos acusada que en el ejercicio fiscal del año 2010.

Esto ocurrió en un momento en el que se comenzó a fijar un calendario de consolidación fiscal que frenase y redujese los desajustes del sector público español, pues éstos, como se ha apuntado, estaban disparando la necesidad de financiación y, con ello, el aumento de la deuda pública de todos los niveles de la administración pública.

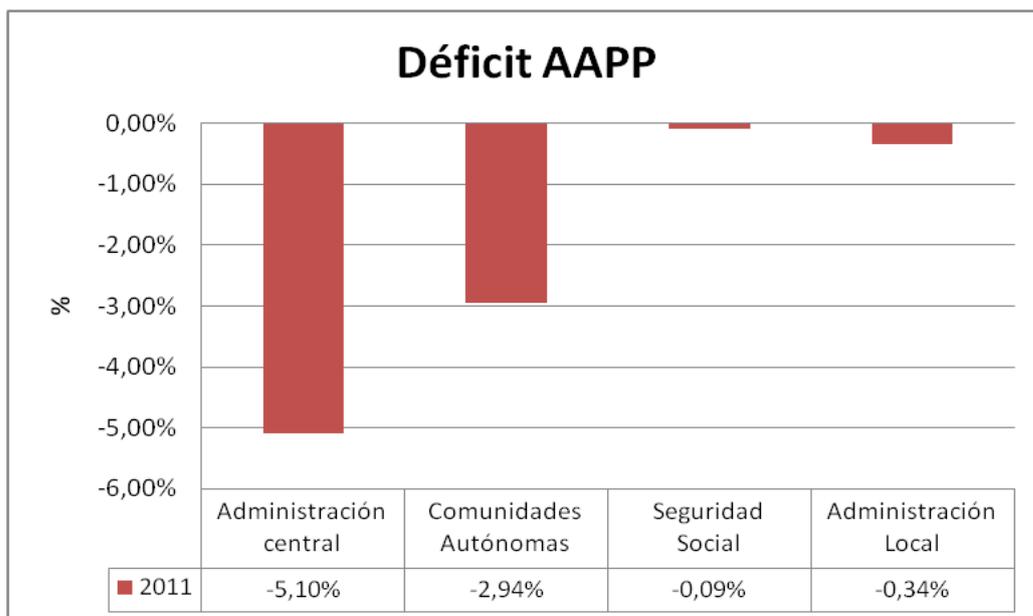


Ilustración 16: Déficit AAPP 2011. Elaboración propia a partir de datos del MINECO

Es importante señalar que el MINHAP establece que para analizar la capacidad o la necesidad de financiación de las corporaciones locales, así como de las entidades locales o de cualquier nivel de la administración pública española en general, se tienen en cuenta las liquidaciones de los presupuestos consolidados, que incluyen:

- Derechos liquidados y netos y obligaciones reconocidas netas de la administración general de las corporaciones
- Derechos liquidados y netos y obligaciones reconocidas netas de los organismos autónomos
- Derechos liquidados y netos y obligaciones reconocidas netas de las entidades públicas empresariales

Para obtener el dato final, se agrupan todos y cada uno de los presupuestos: el de la administración general, el de los organismos autónomos y el de las entidades públicas empresariales.

También es relevante conocer que la mayor parte del gasto público de la administración local, así como los ingresos, corresponden a las corporaciones locales. En

suma, casi tres de cada cuatro euros de gasto público, corresponden a las corporaciones locales. Esto ha ocurrido indistintamente en los tres ejercicios fiscales analizados y se verá con mayor detalle más adelante.

La senda de consolidación fiscal de los ayuntamientos españoles continuó durante el ejercicio fiscal del año 2012, pues se pasó del ya mencionado desequilibrio del 0,34% del año 2011, al 0,20% de desequilibrio presupuestario en el que incurrieron los ayuntamientos españoles en el año 2012. Estos tres años supusieron una reducción significativa en cuanto a las necesidades de los ayuntamientos a la hora de demandar financiación para cubrir su presupuesto de gastos, lo cual constituye una administración mucho más saneada y competitiva y con mayor margen a la hora de implementar un programa de gasto u otro.

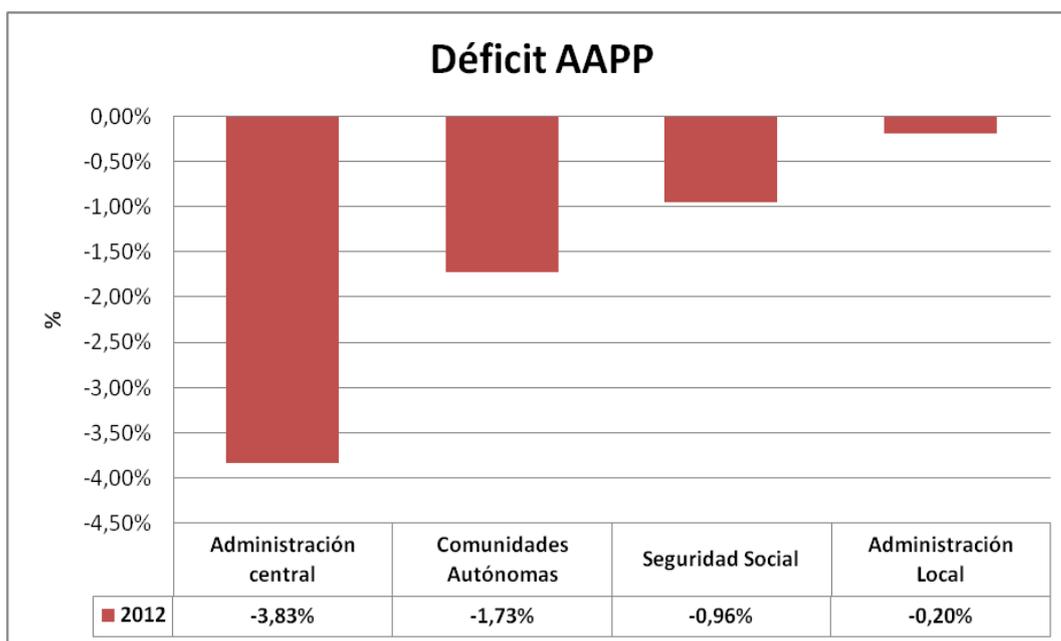


Ilustración 17: Déficit AAPP 2012. Elaboración propia a partir de datos del MINECO

Los últimos años, como se ha comentado con anterioridad, han sido años de dura crisis económica. Dicha crisis ha afectado con gran profundidad a las familias y empresas y, con ello, la administración pública se ha visto afectada debido a la caída de la actividad económica y el consumo.

La mencionada merma de la actividad económica, la ralentización y caída en recesión, minorándose la producción y, con ello, afectando al empleo, ha hecho que la administración pública, a todos los niveles, haya visto cómo sus ingresos se han reducido de manera considerable. Este problema desemboca en graves desequilibrios presupuestarios que han afectado a la administración central, la autonómica, la local y la seguridad social.

Además, no ayudaron los planes de estímulo del gasto público como política contracíclica. En un momento de caída de la actividad económica, se apostó por aumentar el gasto, una política fiscal “keynesiana” que pudo tener sus efectos positivos a corto plazo pero que a medio y largo plazo y con una crisis de tal magnitud, supuso incurrir en mayores desequilibrios presupuestarios y desembocó en un mayor endeudamiento de las administraciones públicas españolas (Bellod Redondo, 2015).

Si bien todo el endeudamiento no puede explicarse desde la implementación de planes de estímulo como el denominado “Plan E”, está claro que sí se puede achacar al incremento del gasto público, sea para dichos planes de estímulo o sea para aumentar el gasto en otros programas de que desembocan en un desequilibrio en las cuentas de la administración pública.

Empero, a pesar de que todo el desequilibrio presupuestario o el endeudamiento no se expliquen desde dichos planes de “estímulo”, la literatura empírica indica que entre el 7% y el 15% del déficit público de los años 2008 y 2009 se explica gracias a dicho plan de estímulo, el llamado Plan E. Además, en cuanto al incremento de la deuda pública, el impacto de dicho plan sobre la misma podría alcanzar el 11,8% del incremento que registró en los años 2008 y 2009 (Bellod Redondo, 2015).

Todo esto podría explicar el desequilibrio presupuestario de las corporaciones locales en el ejercicio fiscal en el que estalla la crisis económica reciente:

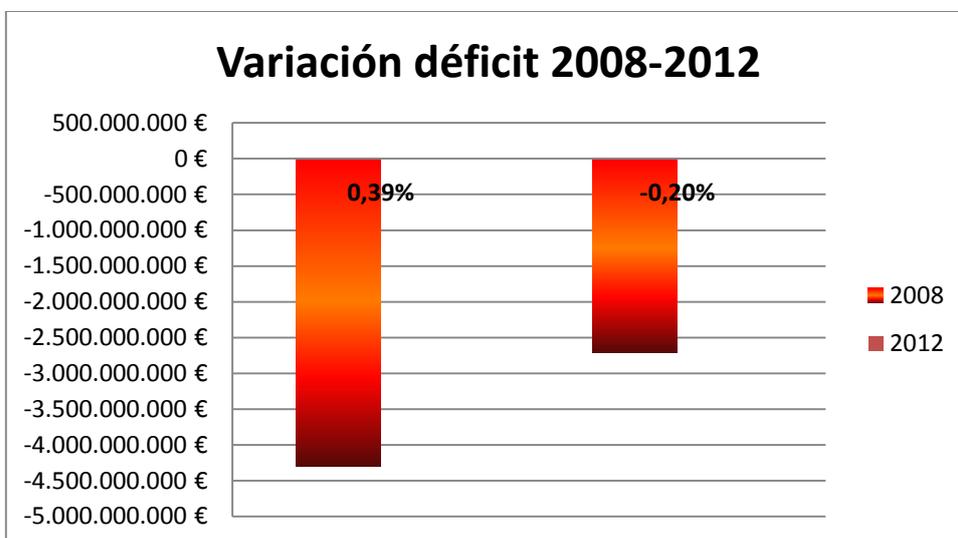


Ilustración 18: Variación déficit 2008-2012. Elaboración propia. Datos MINECO.

Como se puede observar en la ilustración 18, en el ejercicio fiscal del año 2008, existía un desequilibrio presupuestario del 0,39%, lo que supuso un total de 4.298.000.000€ de desequilibrio presupuestario. La senda de consolidación fiscal de los años posteriores hizo que el déficit se redujera hasta el 0,20% del PIB en el año 2012, siendo éste el último año objeto de estudio en la presente investigación, dentro del periodo comprendido entre los años 2010 y 2012. Dicho desequilibrio presupuestario, del 0,20%, supuso un total de 2.712.000.000€.

Dentro de la administración local, es interesante resaltar que la mayor parte del gasto corresponde, como cabría esperar, a las corporaciones locales. Así, el gasto total, que ascendió a 78.410.909.000€, se repartió entre:

- Corporaciones locales
- Diputaciones forales
- Diputaciones de régimen común
- Consejos insulares

- Cabildos insulares

Para el año 2010, el 72% del gasto implementado por la administración local, fue declarado por las corporaciones locales, alcanzando un gasto total de 56.178.129.000€. Es decir, que casi tres de cada cuatro euros gastados por la administración local española, fueron presupuestados por los ayuntamientos. Es algo que, como se ha señalado, cabría esperar, pero es interesante ponerlo de relieve para observar con mayor detalle el peso que tienen los ayuntamientos dentro del nivel administrativo local.

Por importancia respecto al peso que representan dentro de la administración local, a los ayuntamientos les siguen las diputaciones forales, que alcanzaron un gasto total de 13.524.480.000€. La tercera institución en nivel de gasto dentro de la administración local es la diputación de régimen común, con un total de 6.621.305.000€. Por último y a un nivel de gasto muy inferior, se encuentran los cabildos insulares y los consejos insulares. Los primeros gastaron un total de 1.551.862.000€, mientras que los segundos alcanzaron un gasto total de 535.134.000€. Los datos con porcentajes incluidos para el ejercicio fiscal del año 2010 son los que se pueden observar en la ilustración 19.

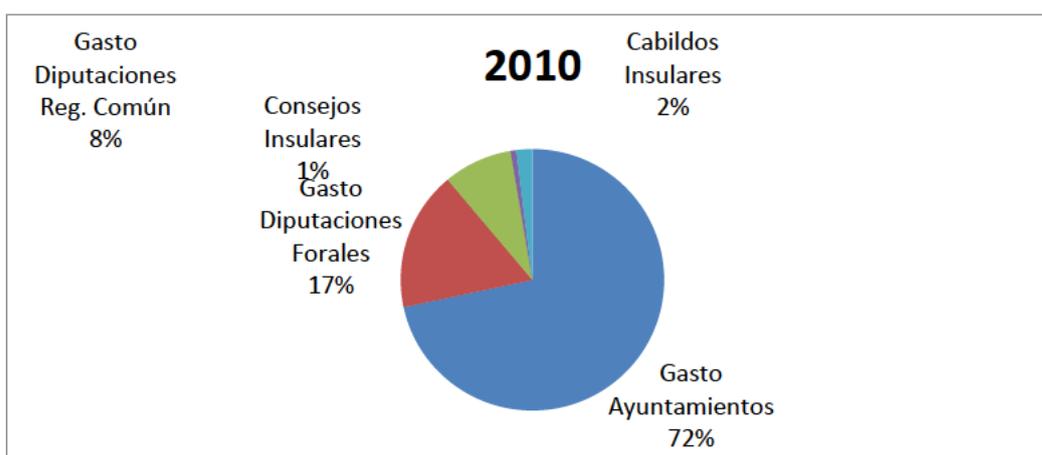


Ilustración 19: Porcentaje de gasto administración local año 2010. Elaboración propia. Datos MINHAP.

Respecto del año 2011, se mantiene el mismo fenómeno, siendo el gasto total de la administración local de 71.678.490.000€.

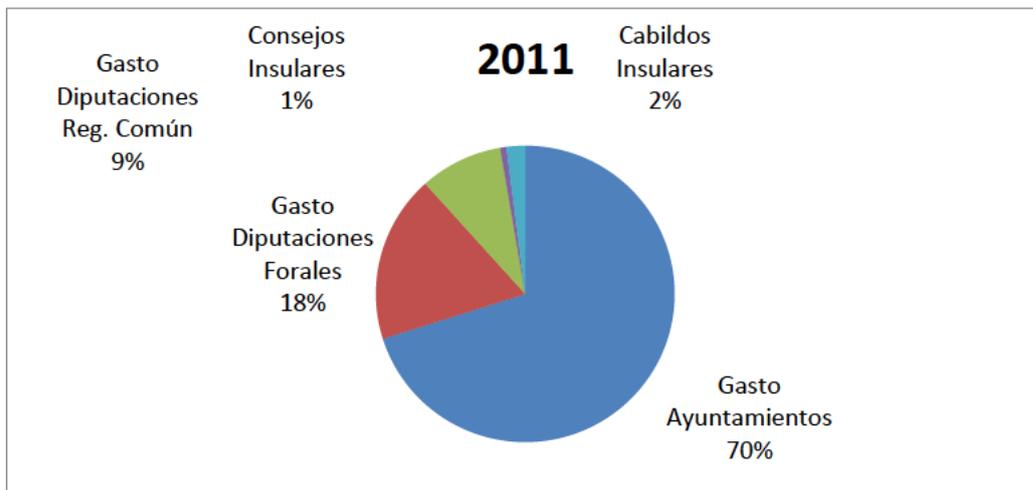


Ilustración 20: Porcentaje de gasto administración local año 2011. Elaboración propia. Datos MINHAP.

Las corporaciones locales asumieron el 70% del gasto de la administración local, alcanzando un gasto total de 50.258.098.000€. El gasto de las diputaciones forales supuso el 18% del gasto total, alcanzando los 13.065.344.000€, mientras que el de las diputaciones de régimen común supuso el 9% del gasto total, alcanzando los 6.430.851.000€.

A menor escala se encuentra el gasto de los cabildos y los consejos insulares, representando el 2% y el 1% del gasto respectivamente. El gasto de los primeros alcanzó los 1.445.443.000€, mientras que los segundos alcanzaron un gasto de 478.754.000€.

Para el año 2012, el gasto total de la administración local alcanzó los 67.105.815.000€, siendo el gasto de las corporaciones locales de 46.726.112.000€.

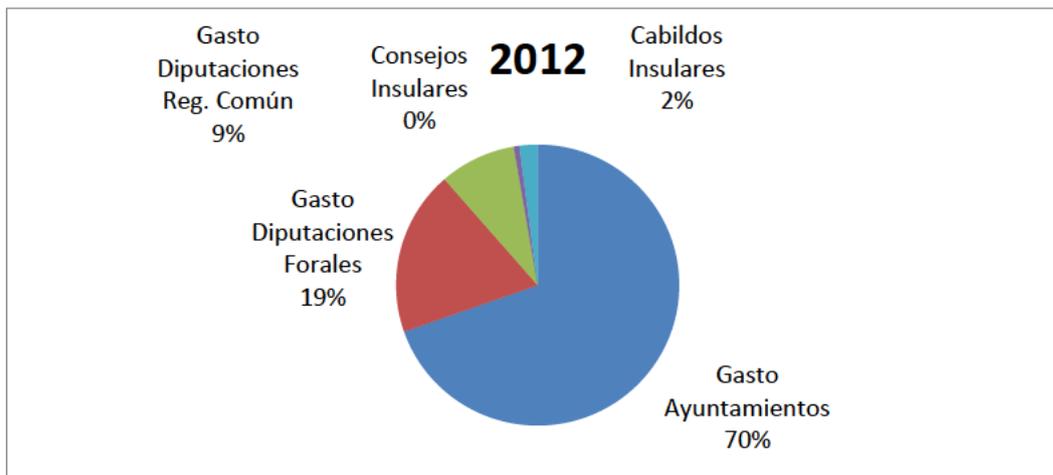


Ilustración 21: Porcentaje de gasto administración local año 2012. Elaboración propia. Datos MINHAP.

1.3- La administración local y la proximidad al ciudadano

Otro de los aspectos importantes a la hora de establecer la eficacia en la gestión de la administración local es la proximidad percibida por el ciudadano. Dicha proximidad existe en municipios de escaso peso demográfico por una cuestión meramente “accidental”. No obstante, a la hora de valorar la proximidad entre recursos humanos de la administración y ciudadanos, no cabe únicamente con valorar la cercanía en el trato con el contribuyente, sino que también hay que valorar la capacidad de la administración para ofrecer de la manera más sencilla aquéllos servicios por los cuales ha contribuido el ciudadano.

En suma, aquéllos municipios que presten servicios de manera más eficiente, que establezcan mecanismos de transparencia o que reduzcan los trámites para que el ciudadano acceda a determinado servicio por el cual ha contribuido con los distintos tributos que ha soportado, gozarán de una ventaja competitiva respecto de aquéllos que no hayan establecido esa serie de mecanismos o estrategias.

Es importante resaltar que aquéllos equipos municipales que gestionen un ayuntamiento determinado estableciendo parámetros como los comentados anteriormente, conseguirán que los ciudadanos estén más satisfechos y, a la vez, atraerán inversiones y nuevos visitantes o residentes que puedan contribuir a generar riqueza y, con ello, al crecimiento del municipio.

Por tanto, la proximidad al ciudadano ya no es una mera cercanía en el trato, algo que puede ocurrir, como decíamos, de manera accidental en municipios de escaso peso demográfico. Se trata de un conjunto de estrategias que se encaminarán a una serie de operaciones y mecanismos para el disfrute del ciudadano, lo cual redundará en el crecimiento de determinado municipio a la par que atrae inversiones y residentes. Dicho crecimiento viene de la creación de riqueza y la cercanía al ciudadano es de vital importancia para ello.

Esto es relevante en relación con que la gestión de la administración local es también la búsqueda de oportunidades en todos los ámbitos de la misma. La propia LrBRL recoge la importancia de la participación ciudadana en el control de la gestión pública e, incluso los propios trabajadores de determinada entidad local, deben formar parte de dicho control.

Es por ello que es importante hacer hincapié en el control de los procesos administrativos que se desarrollan en el día a día de determinado ayuntamiento en particular y de los municipios españoles en general. A lo largo de la presente investigación se pondrá de relieve la importancia del city marketing como estrategia y puesta en marcha de los mecanismos que hacen que determinado municipio se convierta en un entorno atractivo para familias y empresas.

El camino para lograr que determinado municipio alcance una relevancia tal que atraiga por sí solo riqueza, se recorre gracias a una buena gestión municipal. La buena gestión municipal también es el control de las tareas y procesos llevados a cabo en un ayuntamiento.

Así, por norma, los ayuntamientos tienen la obligación de permitir el acceso a determinados instrumentos de participación de los ciudadanos en la vida de la administración pública. En el presente análisis de las entidades locales se ha obtenido una visión sobre los mecanismos de gestión de una administración pública, así como del marco competencial que servirá de base para la presente investigación.

En suma, la cercanía al ciudadano supone otra “inversión” pública, como puede ser la mejores de infraestructuras viarias, la inversión en instalaciones deportivas o en cultura. La gestión directa de ello, crea una imagen de administración moderna, lo cual genera una imagen de marca de determinado ayuntamiento. Una marca reconocible y atractiva, que puede ser implementada tras la investigación de las acciones llevadas a cabo por otros municipios. Es, en definitiva, otra forma de competición entre municipios por atraer residentes y, con ello, riqueza.

Esta parte menos conocida de la administración local podría encuadrarse dentro de una suerte de estrategia de *benchmarking* o de, por otro lado, investigación de la fidelidad del ciudadano a la gestión de los recursos finitos con los que cuentan los gestores municipales.

En la presente investigación también se va a analizar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones de la administración local. Dicha participación ciudadana será analizada desde la perspectiva de los trabajadores de la propia

administración, lo cual ofrecerá una visión más real de dichos procesos, al ser vistos desde la óptica de quienes llevan las riendas de los recursos públicos.

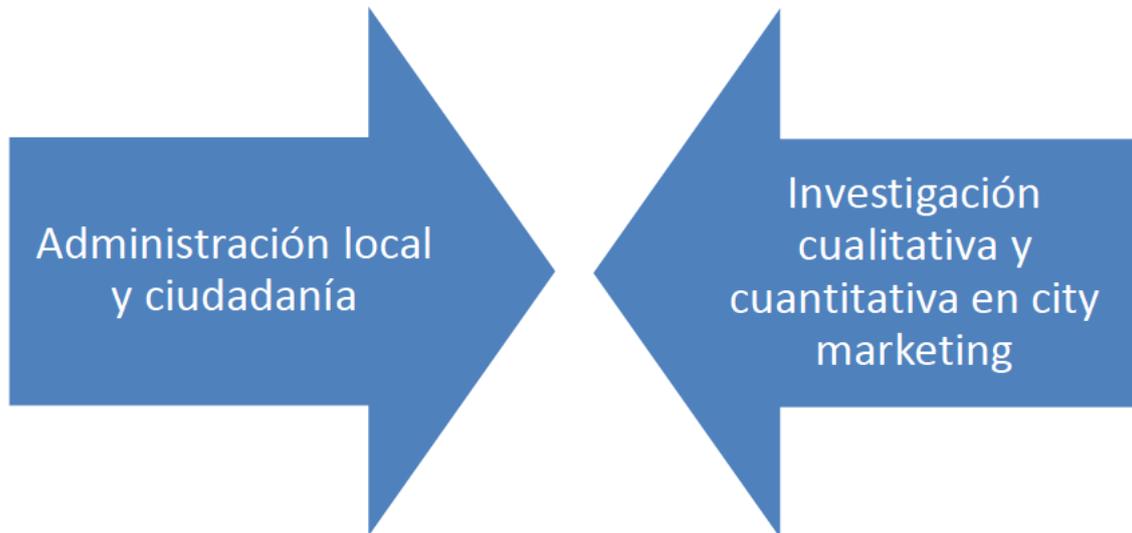


Ilustración 22: Administración local y ciudadanía y city marketing

2- Conclusiones

En el presente capítulo se han analizado los fundamentos de la administración local en España, poniendo especial énfasis en el municipio, el órgano de gestión más importante dentro de la administración local. Dicha importancia se fundamenta por el peso económico que tienen los ayuntamientos en su conjunto, debido a variables como la demografía.

Además, se ha hecho un repaso de las normas que rigen la administración local, sobre las cuales se sustenta toda la actividad de la misma y sin la cual no se entenderían los procesos económicos derivados de la actividad de las corporaciones locales. En suma, en cuanto a esto último, se ha analizado lo siguiente:

- Los presupuestos en la administración local: fundamento de los mismos
- La ejecución presupuestaria

Con base en dichos presupuestos, se ha hecho una referencia a los principios que rigen la administración local, que son los de sostenibilidad financiera y equilibrio presupuestario. A partir de ahí, se ha analizado el estado financiero de los ayuntamientos españoles en el periodo objeto de estudio de la presente investigación, el cual corresponde con los años 2010, 2011 y 2012.

Conceptos como el control financiero o realidades como el alcance del presupuesto público en la administración local española, han sido desarrollados en el presente capítulo, poniendo de relieve la gran capacidad de los ayuntamientos españoles para desarrollar política económica, lo que demuestra el gran estado de descentralización del que goza hoy en día la administración pública española.

En definitiva, se ha abordado el estado de la administración local, centrando el análisis en el municipio, a la vez que se ha analizado de forma teórica el funcionamiento de los mismos, lo cual sirve de base para continuar con el estudio empírico de las realidades económicas de los ayuntamientos españoles.

En relación con el presupuesto de los ayuntamientos, se ha abordado la clasificación de los ingresos y gastos atendiendo a las distintas opciones con las que cuentan los gestores municipales de acuerdo a la norma:

- Clasificación funcional o por programas
- Clasificación por categorías económicas
- Clasificación por unidades orgánicas

Con base en la norma, la presente investigación se ha centrado en la clasificación funcional o por programas, tanto desde el punto de vista teórico como a nivel empírico. Del presupuesto consolidado para los ejercicios 2010, 2011 y 2012 se obtendrán los datos necesarios para realizar un análisis de los fenómenos de correlación en el gasto en servicios públicos de los ayuntamientos españoles.

Por un lado, se analizará el gasto en:

- Cultura
- Deporte
- Medio Ambiente

Por otro, se analizará el gasto en diez subprogramas de gasto, como son:

- Seguridad
- Vivienda
- Bienestar social

- Medio ambiente
- Servicios sociales
- Promoción del empleo
- Sanidad
- Educación
- Cultura
- Deporte

Para realizar un análisis del gasto en la administración pública en general y en la local en particular, es necesario realizar una aproximación al funcionamiento de los mecanismos de gestión del presupuesto público, así como de apuntar, de manera somera, cómo se nutren los ayuntamientos de los ingresos necesarios para hacer frente a los gastos que serán analizados, de forma empírica, en los capítulos cuatro y cinco de la presente investigación. Por ello se ha señalada cuál es el nivel de competencias en materia tributaria con las que cuenta un ayuntamiento en España, puesto que contar con independencia a la hora de gestionar determinados tributos aporta cierta independencia a la hora de implementar determinada política de gasto público.

Además, se ha analizado la participación de los ayuntamientos en los tributos gestionados por la administración autonómica y la administración general del Estado, como base importante sobre la cual se sustenta también el presupuesto de los ayuntamientos españoles.

A su vez, se ha hecho referencia a los principios que rigen las haciendas públicas españolas, así como a los principios de racionalización y sostenibilidad que deben imperar en los ayuntamientos y en cualquier administración pública, en relación con el estado

financiero de las corporaciones locales, analizado para el periodo de tiempo base de la investigación desarrollada en los capítulos cuatro y cinco (2010-2012).

En definitiva, el capítulo I de la presente investigación se ha centrado en realizar una aproximación a los fundamentos de la administración local, atendiendo a aspectos financieros y de gestión.

Capítulo II

Política fiscal y fenómenos de dependencia espacial en el gasto: una visión teórica y empírica

1- Análisis de la administración local desde el capítulo de gastos

El presente capítulo está dedicado al análisis de la administración local en España, centrandó la observación en la política de gasto de los ayuntamientos y en los fenómenos de dependencia espacial generados. Como se ha defendido, los Ayuntamientos, como unidad administrativa más cercana al ciudadano, tienen una importancia capital en el entramado administrativo público y, sobre el marco legal vigente, sus funcionarios gestionan unos recursos de gran importancia, tanto por el peso que representan, como por el destino de esa riqueza que emana del ciudadano.

Tras analizar las diferentes posibilidades que tienen los Ayuntamientos para configurar el presupuesto de gastos, se va a analizar la clasificación funcional o por programas, que servirá de modelo para el posterior análisis de la administración local. La retórica empleada seguirá dicha línea, pues posteriormente, en la posterior investigación empírica, se utilizará dicha clasificación.

Además, se analizará de forma teórica la política fiscal de la administración local, poniendo de relieve realidades tanto nacionales como internacionales, recogidas en diversos estudios empíricos. El incremento o la disminución del gasto público en determinado programa o subprograma de gasto es claramente una estrategia de política fiscal y, a partir de ahí, se generan una serie de fenómenos espaciales que consideramos de gran interés.

Se considera importante el hecho de analizar los fenómenos de dependencia espacial en el gasto, de forma teórica, para posteriormente utilizarlo como base de la posterior investigación empírica, poniendo especial énfasis en los modelos de política fiscal expansiva y restrictiva. Se trata de fijar un sostén para el presente estudio, haciendo

hincapié en los diferentes fenómenos que pueden ser provocados tras la toma de una u otra decisión en cuanto al gasto público en la administración local.

Los ayuntamientos españoles tienen una gran capacidad a la hora de gestionar recursos públicos pues cuentan con una serie de importantes competencias en materia de prestación de servicios públicos. La potestad para planificar, prestar y gestionar dichos servicios hace que los ayuntamientos españoles tengan aquéllos medios. Es en la tarea de gestionar recursos públicos y en el modelo de gestión, donde cabe el análisis sobre los fenómenos de dependencia espacial en el gasto.

Es importante hacer un breve inciso, pues cabe mostrar la importancia de la gestión de los recursos públicos por parte de los ayuntamientos españoles. Si se pone de relieve la ejecución presupuestaria de los consistorios, se puede observar la gran capacidad financiera de los mismos, fruto de la asunción de competencias. Dicha asunción de competencias es una clara imagen de la descentralización que existe en la administración pública española.

Al margen de la liquidación normalizada ofrecida por el MINHAP y que ya se ha señalado en el capítulo anterior, la ejecución presupuestaria de los ayuntamientos españoles para los ejercicios analizados, correspondientes a los años 2010, 2011 y 2012, es la que puede ser observada en el gráfico 23:

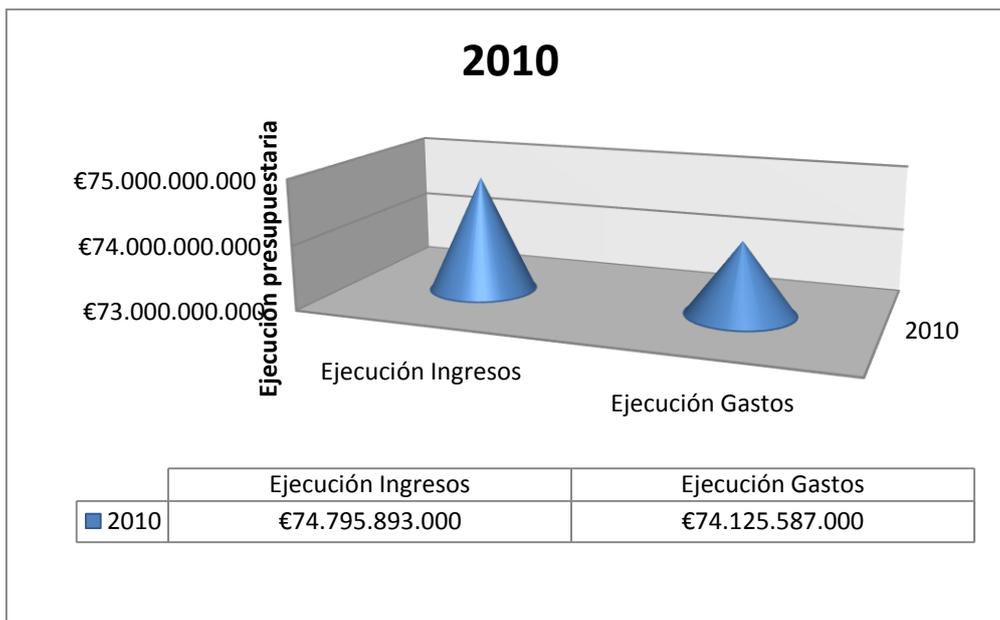


Gráfico 23: Ejecución presupuestaria ejercicio 2010. Elaboración propia a partir de datos del MINHAP

Como se puede observar, la ejecución presupuestaria de los ayuntamientos españoles, al margen de la clasificación de las corporaciones locales, que incluye otras entidades locales como puedan ser las diputaciones, los cabildos o los consejos insulares, muestra, en primer lugar, la importancia de los ayuntamientos como unidad administrativa y de gestión pública de gran relevancia (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

En segundo lugar y en relación con el ejercicio presupuestario del año 2010, se observa que existe capacidad de financiación, lo cual indica que la gestión de los ayuntamientos españoles es eficaz y eficiente, cumpliendo con los principios de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria que han sido analizados en el capítulo uno.

Esta es una tónica general en la administración local, al margen de pequeños desfases presupuestarios en ejercicios puntuales. Por tanto, es algo que se repite en los ejercicios de 2011 y 2012, también analizados.

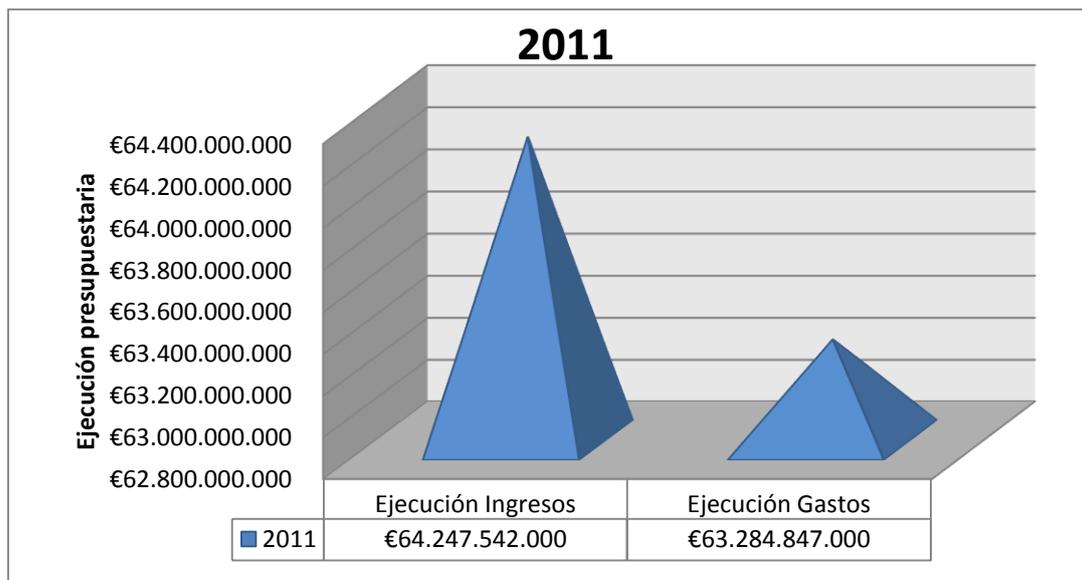


Gráfico 24: Ejecución presupuestaria ejercicio 2011. Elaboración propia a partir de datos del MINHAP

En el ejercicio fiscal del año 2011, no obstante, como ocurre en 2012, existe una disminución significativa en la ejecución presupuestaria relacionada con los ingresos y gastos de los ayuntamientos españoles. La caída en ambos casos se entiende en un momento de reducción de los ingresos fruto de la grave recesión económica sufrida a partir del año 2008.

Dicha ralentización y posterior retroceso en la producción no sólo afectó a España y, con ello, a todas las realidades de la administración pública y el sector privado nacionales, sino que se extendió por la mayoría de las economías de la Unión europea.

Tras la recesión sufrida en 2008, hubo una pequeña recuperación en términos de crecimiento del producto interior bruto a precios de mercado, pero esa leve recuperación no se sostuvo en el tiempo y, en el año 2011, se sufrieron de nuevo retrocesos en la actividad económica.

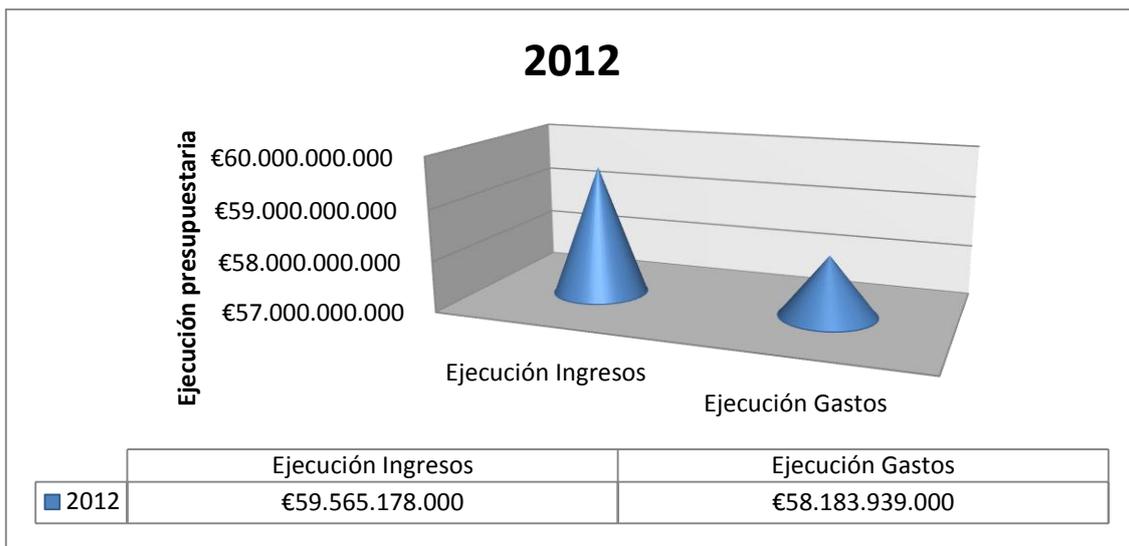


Gráfico 25: Ejecución presupuestaria ejercicio 2012. Elaboración propia a partir de datos del MINHAP

Con datos de la Oficina europea de Estadística (EUROSTAT), se puede sustentar, de forma somera, el análisis de la situación económica comentada con anterioridad (Eurostat). A continuación, se observan diversos gráficos que ilustran el entorno de desplome de la actividad económica que explican la caída de ingresos de las administraciones públicas españolas, en general, y de los ayuntamientos españoles en particular.

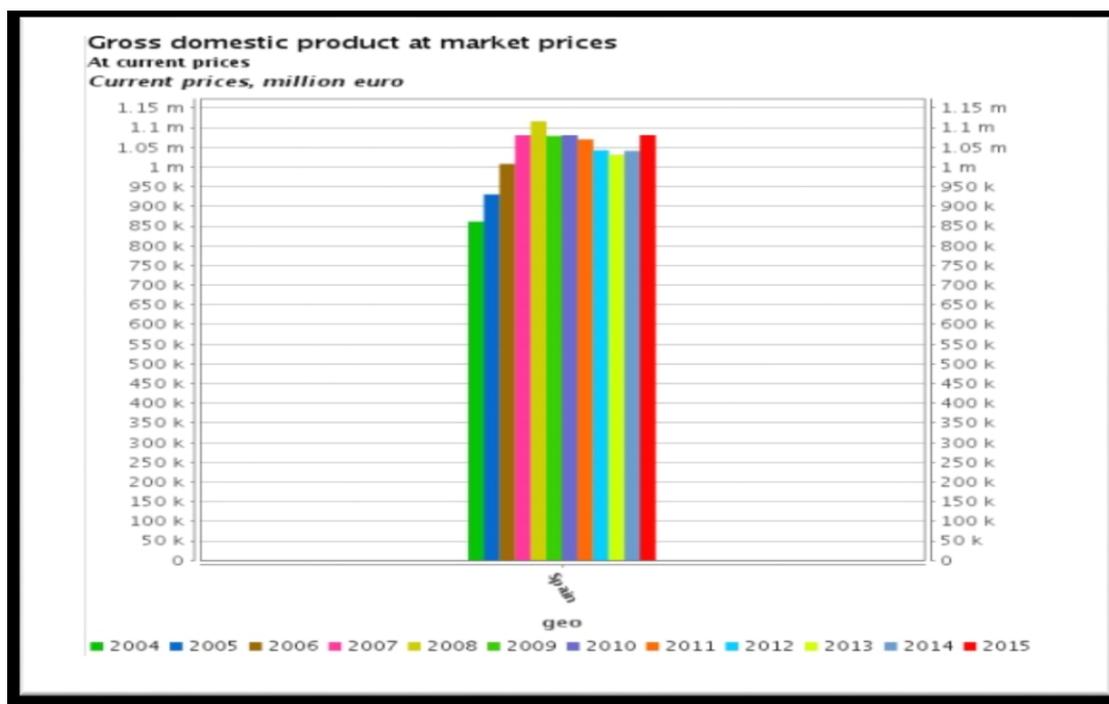


Gráfico 26: Evolución del PIB a precios de mercado (2004-2015). Fuente: Eurostat

En el gráfico 26 se observa lo comentado con anterioridad, es decir, la caída de la producción, con especial fuerza en los ejercicios correspondientes a los años 2008 y 2011. Al margen de posteriores caídas, esos fueron los ejercicios en los que comenzaron a sentirse los efectos de la crisis financiera y de la caída del consumo y de la confianza de los consumidores.

Quizá la caída más acusada es la del sector de la construcción. Dicho sector se vio especialmente afectado por la crisis financiera y los síntomas de flaqueza están mucho más claros en el anterior gráfico. Respecto a las consecuencias sobre la administración pública y en concreto sobre los ayuntamientos españoles, son variadas:

- El sector de la construcción empleaba a gran cantidad de trabajadores.
- La caída del sector y el incremento del desempleo fruto de dicha caída, afectaron al consumo y, con ello, a la actividad. Todo ello influyó decisivamente sobre los ingresos de las administraciones públicas.

Además, como comentamos con anterioridad, estos fenómenos afectaron también al resto de países de la unión europea. Cada uno, obviamente, con sus características particulares, pero con patrones definidos para todos.

Además, como se puede observar en el gráfico 27 y como se ha comentado con anterioridad, la caída de la producción a precios constantes fue un fenómeno que se dio en el conjunto de la Unión Europea. Podemos advertir la pronunciada caída de la misma a partir del ejercicio fiscal correspondiente al año 2008.

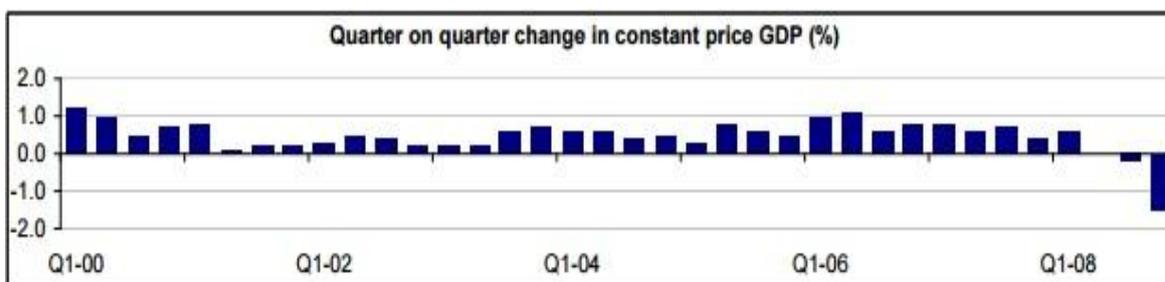


Gráfico 27: Caída de la producción en la Unión europea. Fuente: Eurostat

En el gráfico 28 se puede observar la profundidad de la recesión en términos porcentuales en cuanto al total de la producción en el sector industrial, tanto en España, como en el conjunto de los países de la unión europea. La economía española no fue la que sufrió una mayor caída de la actividad, en dicho sector, en términos porcentuales, algo que corresponde a Estonia. Empero, la producción industrial en España sí que fue una de las que más cayó, rondando el 25%, casi cinco puntos porcentuales superior a la media de la unión europea. Esto indica que el impacto sobre la economía española fue de una importancia capital, lo cual se traduce en un perjuicio notorio para las arcas de la administración pública en general y la administración local en particular.

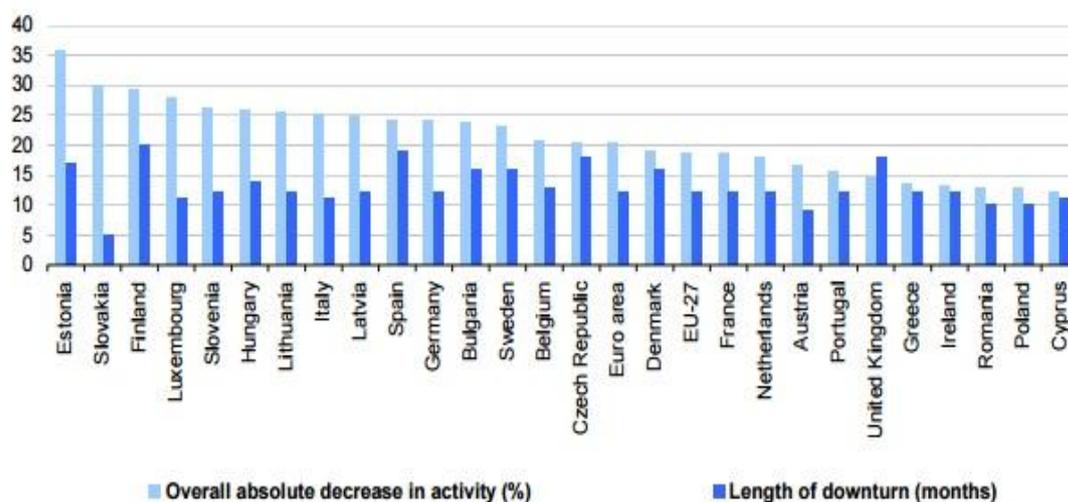


Gráfico 28: Reducción de la actividad en términos porcentuales. Sector industrial. 2008. Fuente: Eurostat

Por otro lado, si se atiende a los ingresos fiscales, es decir, a la presión fiscal como porcentaje sobre el Producto Interior Bruto, la caída fue considerable como consecuencia de la recesión sufrida a partir del año 2008. En cuanto a España, la presión fiscal entre el

año 2000 y el 2009 cayó tres puntos y medio, pasando del 33,9% al 30,4%, como podemos observar en el siguiente gráfico, con datos de Eurostat (Eurostat).

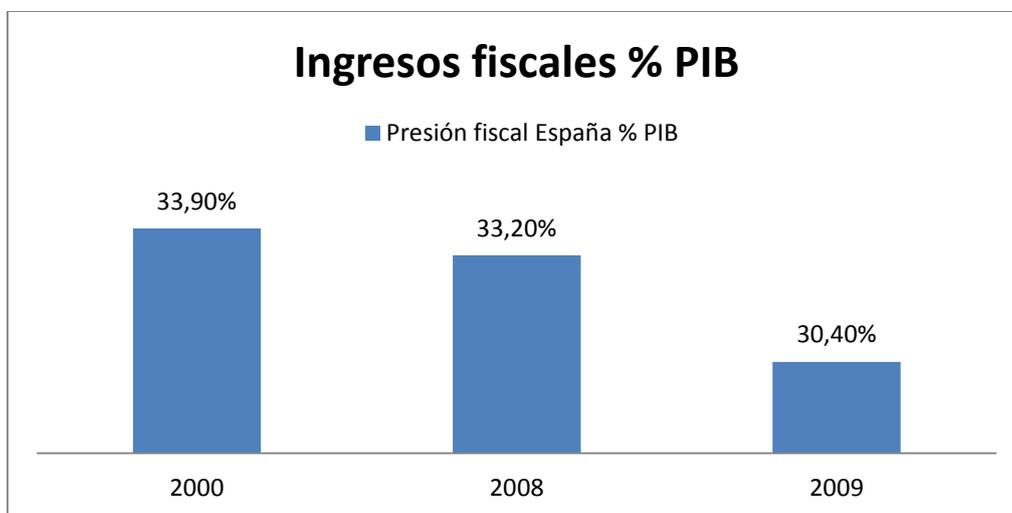


Gráfico 29: Presión fiscal España % PIB. Elaboración propia a partir de datos de Eurostat

Respecto al conjunto de la Unión Europea, teniendo en cuenta al conjunto de los veintisiete países que conforman dicha unión -hoy son veintiocho- la caída también fue significativa, pasando del 40,5% en el año 2000 al 38,4% en el año 2009, lo que supuso una caída de algo más de dos puntos. No obstante, la misma fue menos acusada que la sufrida en España.

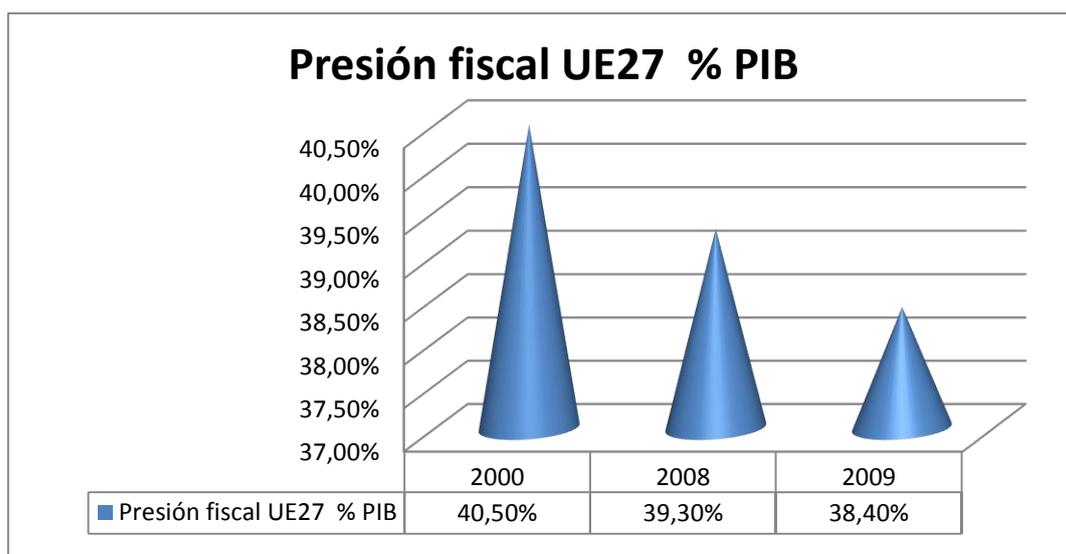


Gráfico 30: Presión fiscal UE27 % PIB. Elaboración propia a partir de datos de Eurostat

Los efectos sobre el empleo también fueron acusados y, como se ha comentado, ello también influye de forma decisiva en el presupuesto de la administración pública, lo cual es de una relevancia capital a la hora de gestionar los recursos e implementar determinada política de gasto.

La caída en la demanda de bienes y servicios no sólo significa que pueda haber recesión en la actividad económica, sino que también caen los ingresos fiscales de la administración. Unido a ello, las empresas se ven afectadas, lo cual también repercute en la presión fiscal. Todo ello afecta a la política de gasto implementada por determinado ayuntamiento.

Tras este breve inciso y para explicar por qué se producen estos fenómenos de dependencia espacial, quizá sea necesario mirar hacia el concepto de necesidades de gasto en la administración local. Los ayuntamientos fijan una serie de estrategias teniendo en cuenta un conjunto de variables.

Dichas variables, entre las que se encuentra la presión fiscal, que ha sido analizada, explican el comportamiento en cuanto al aumento o la disminución del gasto público total, en general, o determinados programas o subprogramas de gasto en particular. A simple vista, los ayuntamientos varían su política de gasto por dos principales motivos:



Ilustración 31: Política de gasto de los ayuntamientos españoles. Elaboración propia

En un mundo sin conexión entre las diferentes unidades territoriales o, más allá, entre los diferentes grupos humanos, determinada administración tan sólo tendría que limitarse a prestar los servicios que son demandados por la ciudadanía previa contribución vía tributos. Los gestores municipales se limitarían a gestionar los recursos prestados por los ciudadanos para la consecución de una serie de objetivos de interés para ese grupo humano.

Se podría decir que, dentro de la política de gasto de toda administración y, teniendo en cuenta la realidad local, sin centrarse en otras realidades externas, todo ayuntamiento debe centrarse en la primera variable o motivo para implementar la política de gasto público.

Pero en un mundo interconectado como el actual, existen otras realidades administrativas o grupos humanos que influyen en las decisiones que se toman en la

propia unidad administrativa. Además, los ciudadanos de un municipio, pueden demandar servicios de otros municipios vecinos. Por tanto, la realidad nos dice que los ayuntamientos son entes de gestión en los cuales se deben tener en cuenta las decisiones tomadas por otros gobiernos locales.

Los gestores municipales deben tener en cuenta que, si determinado municipio no presta los servicios sobre los cuales tiene competencias de la manera más adecuada, los residentes de dichos municipios pueden tomar la decisión de establecerse en otros municipios vecinos, lo cual redundaría en perjuicio para el erario local. Dicho perjuicio finalizaría en el empobrecimiento general del ayuntamiento y, por ende, en un menor margen de maniobra a la hora de prestar los servicios públicos.

En suma, si determinado ayuntamiento realiza una política de gasto equivocada o no presta los servicios públicos en condiciones óptimas, está contribuyendo a la expulsión de riqueza. Esto, por obvio, no deja de ser necesario que se recalque, pues los fallos en la gestión del presupuesto público pueden generarse si no se tienen en cuenta, por ejemplo, los principios de equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera que tratamos en el capítulo anterior de la presente investigación.

Con anterioridad, se ha hecho referencia al concepto de necesidad de gasto en la administración. Este es uno de los determinantes más importantes a la hora de analizar el gasto público en la administración y, con ello, a la hora de comprender los motivos por los cuales se generan fenómenos de dependencia espacial, del tipo que sean, entre determinados municipios.

1.1- Determinantes del gasto público en la administración local

Los determinantes del gasto en la administración pública son aquéllos que explican la necesidad de dispendio en el presupuesto público sobre determinados programas o subprogramas de gasto.

Estos determinantes del gasto están estrechamente ligados con la cantidad de competencias asumidas por la administración local. Algo que, por otro lado, consideramos que es interesante, dada la cercanía de dicha administración con el ciudadano. Existen determinantes que explican la necesidad de gasto de determinado ayuntamiento es el concepto de economías de escala en la prestación del servicio público (Solé, 2001).

Existen determinantes que son capitales a la hora de analizar la necesidad de gasto, como son los siguientes:

- Coste unitario de los factores utilizados
- Tamaño de la población
- Nivel económico de la población

Entre todos los determinantes que explican la necesidad de gasto de determinado ayuntamiento, se puede considerar de vital importancia el número de competencias asumidas por la administración local y la prestación de servicios por parte de otros ayuntamientos, generando economías de escala que influyen decisivamente en la necesidad de gasto de determinado ayuntamiento.

Ambos fenómenos deben ser tenidos en consideración de forma meticulosa, siendo decisiva la prestación de servicios públicos por parte de otros municipios. Esto

cobra mayor impacto si se trata de municipios colindantes y, explica, la generación de fenómenos de dependencia espacial que analizaremos a lo largo del presente capítulo.

La prestación de determinado servicio público por parte de un ayuntamiento, puede influir en la intensidad con la cual se apartan recursos públicos para la prestación del mismo servicio en otros ayuntamientos. Esto se explica por la percepción que el ciudadano pueda tener sobre la gestión de la administración local, de los recursos empleados que han sido aportados por el ciudadano y por la calidad final del servicio prestado, en comparación con la prestación del mismo servicio por parte de otro municipio.

La necesidad de gasto y la política fiscal están estrechamente ligadas e influidas por infinidad de factores. La prestación de determinado servicio por parte de un municipio A, influye en el modo en el que se presta en el municipio B y esto varía las necesidades de gasto de determinado ayuntamiento.



Ilustración 32: Necesidad de gasto público. Elaboración propia

A saber, un ayuntamiento A puede aumentar el gasto en determinado subprograma, como pudiera ser en deporte y, a su vez, en la partida de gasto para

equipamientos e instalaciones deportivas. Si los residentes de un municipio vecino B utilizan las instalaciones deportivas del primero, éste último quizá tenga la oportunidad de desinvertir en dicho programa de gasto, generándose un fenómeno de dependencia espacial negativa en el gasto público.

También pudiera ocurrir que se genere un fenómeno de competencia, aumentando el municipio B el gasto en dicho programa para competir con el municipio A. En ese caso, se produciría un fenómeno de correlación positiva en el gasto, a la vez que se confirmaría otro de los posibles fenómenos de dependencia espacial en el gasto que pueden producirse en la administración pública.

En suma, el propósito en cuanto a la presente investigación y, en relación con dichos fenómenos, es analizar si en la administración local española, concretamente en los municipios, se producen estos fenómenos de dependencia espacial en el gasto. Esto es algo que en el presente capítulo estamos analizando de forma teórica y que abordaremos posteriormente a nivel empírico.

También se abordarán los diferentes fenómenos de correlación, sean positivos o negativos, que han sido recogidos en la literatura y que sirven para realizar una comparativa que enfrente la realidad de los fenómenos de dependencia espacial producidos en los ayuntamientos españoles, lo cual es la base de nuestra investigación, con los fenómenos de correlación positiva o negativa producidos en la administración local o regional de otros países.

Antes de ello y en relación con el análisis de variables que explican el comportamiento de la política de gasto público de los ayuntamientos, como se ha visto con la presión fiscal, el estudio se va a centrar precisamente en ello, pero de forma teórica, poniendo de relieve los conceptos de política fiscal expansiva y restrictiva.

1.2- Política fiscal y gasto público

La política fiscal y el gasto público están directa y estrechamente ligados. Variaciones en el nivel de gasto público implementado por determinada administración pública suponen estrategias de política fiscal. A la vez, la misma se asienta sobre la recaudación, por lo que el nivel de presión fiscal y la recaudación son herramientas de política fiscal y de financiación del gasto público, algo que ya se ha analizado con anterioridad.

La administración local gestiona diversos tributos, con cuya recaudación financia el gasto destinado a los distintos programas económicos. Por tanto, la política fiscal cobra especial relevancia en nuestra investigación.

La política fiscal puede ser analizada desde dos vertientes:

- Política fiscal puntual. Cambios en las estrategias de política fiscal que no son continuados en el tiempo, sino que se deben a objetivos a corto plazo
- Política fiscal estructural. Supone una trayectoria de la política fiscal que se sostiene en el medio o largo plazo

Los cambios en la política fiscal implementada por los gobiernos de las administraciones públicas se deben, principalmente, a la elasticidad de los ingresos y los gastos con los que cuentan los gestores públicos.

En suma, un gobierno, ante la caída de la actividad y la eventual caída de los ingresos públicos, puede optar por dos vías (Gómez Jiménez, 1993):

1. Incrementar la presión fiscal de tal forma que, sin alcanzar un nivel confiscatorio que tendría un efecto depresor y, por consiguiente, tendría los efectos contrarios a los esperados, aumenten los ingresos públicos.

2. Disminuir el gasto público en la medida en la que los ingresos han caído.

El conjunto de estrategias a seguir en cuanto a presión fiscal y gasto público es la base sobre la cual se sustenta la política fiscal de cualquier administración pública. Como se ha analizado, los ayuntamientos españoles cuentan con importantes competencias a la hora de gestionar recursos y prestar servicios públicos. Es por ello que la política fiscal de determinado ayuntamiento y la relación con el entorno fruto de las estrategias implementadas a ese respecto cobra una importancia capital.

Los objetivos de la política fiscal son los siguientes (Gramlich, 1990):

- Control de la demanda agregada
- Estabilización de los niveles de deuda
- Eficiencia a nivel microeconómico

Además, mucho se ha debatido sobre la importancia de la política fiscal frente a la monetaria, de suma relevancia (Friedman, y otros, 1963). Sin entrar en ese debate, pues no es el objetivo de la presente investigación, sí cabe mencionar la referencia al asunto de (Ando, y otros, 1965) quienes argumentaron sus diferencias respecto a lo defendido por el primero y pusieron de relieve la importancia de la política fiscal como instrumento de desarrollo.

1.2.1- Política fiscal expansiva y restrictiva: relación con la administración local

La política fiscal expansiva consiste en el aumento del gasto público y la reducción de la presión fiscal, con el objetivo de que por medio de un menor nivel de carga fiscal crezca la recaudación y los ingresos derivados de esta política puedan ser destinados a dicho gasto.

Por otro lado, también puede haber política fiscal expansiva cuando el incremento del gasto público se financia emitiendo deuda. No obstante, es posible combinar elementos de la política fiscal expansiva y de la restrictiva.

La administración local tiene la posibilidad de presupuestar mayores desembolsos en determinados programas de gasto. Teniendo en cuenta esto, la política fiscal es un instrumento clave a la hora de analizar los comportamientos de gasto de los ayuntamientos españoles, puesto que los fenómenos de competencia o colaboración en el gasto entre ayuntamientos, que se analizarán más adelante, se producen debido a diversas pautas llevadas a cabo en cuanto a qué programa de gasto potenciar y cual reducir.

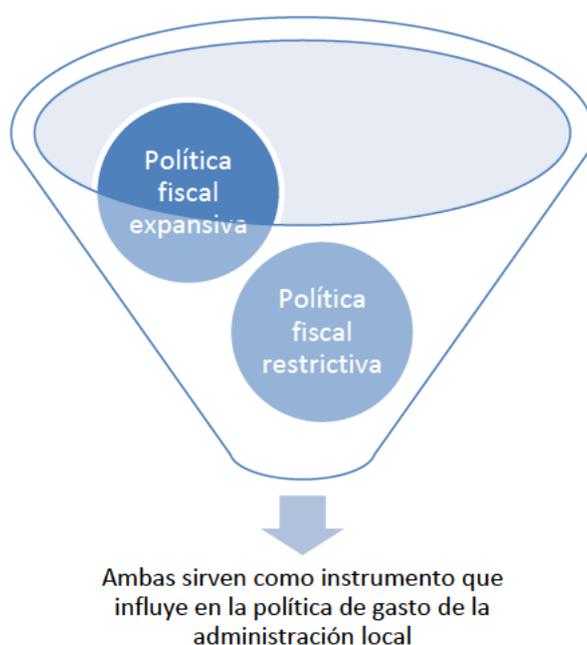


Ilustración 33: Política fiscal expansiva y restrictiva. Elaboración propia

Por el contrario, la política fiscal restrictiva supone un recorte en el gasto público, ya sea directo o por la vía de un aumento de los ingresos fiscales manteniendo constante el gasto. A pesar de que la restricción en el gasto es un fenómeno implementado de forma general, entendido como un valor absoluto, se podrían analizar las diversas partidas que componen dicho gasto para observar en cuáles aumenta o disminuye el desembolso. Es

decir, cuando se analizan los fenómenos de gasto producidos por las políticas llevadas a cabo por determinados ayuntamientos, no miramos el gasto como un valor absoluto total, sino analizando programas de gasto concretos.

A saber, cuando se analizan si la política fiscal es restrictiva o expansiva en base al presupuesto de gastos general que analizamos diversas variables, como puedan ser cultura o deporte, de forma individual. Nuestro análisis de la política fiscal no se centra en el total de gasto público, sino que es un estudio detallado de los fenómenos de dependencia espacial en el gasto en determinados subprogramas de los ayuntamientos españoles.

Si un ayuntamiento A incrementa el gasto en cultura, está llevando a cabo una estrategia de gasto expansiva, la cual guarda estrecha relación con la presión fiscal. A su vez, un ayuntamiento B puede implementar, para ese mismo subprograma de gasto, una restricción en el mismo, debido a que los residentes de éste último se sirven de los servicios del primero. Esa correlación negativa en el gasto puede seguir una estrategia individual de gasto público o ser fruto de un fenómeno de colaboración entre ayuntamientos, que deriva en una especialización en el gasto público en determinado subprograma de gasto.

Si determinado ayuntamiento cuenta con déficit presupuestario, lo cual va contra los principios de sostenibilidad financiera y, evidentemente, contra el principio de estabilidad presupuestaria, dicho ayuntamiento podría implementar una política fiscal restrictiva, reduciendo el gasto público y, a la vez, aumentando los tributos. O combinar política fiscal expansiva y restrictiva, reduciendo el gasto público a la vez que disminuye los tributos.

Al reducir el gasto público para sanear los estados financieros del municipio, determinados subprogramas de gasto se ven afectados, lo cual puede generar fenómenos de dependencia espacial en el gasto con otros ayuntamientos de su entorno. Dicha política fiscal, si la presión es muy elevada, también puede suponer un aumento de los ingresos públicos vía reducción de impuestos, lo cual mitigaría la reducción del gasto público para alcanzar objetivos de déficit o cuadrar la cuenta de resultados.

En suma, la política fiscal es un instrumento de suma importancia a la hora de analizar los fenómenos de dependencia en el gasto público de los ayuntamientos.

2- Marco conceptual

El presente apartado recoge, de forma mucho más amplia, una aproximación a los conceptos más importantes que vamos a tratar a lo largo de la presente investigación, sin perjuicio de haberlos abordado con anterioridad de una forma mucho más somera. Para un análisis pormenorizado de la literatura que recoge los fenómenos de dependencia espacial en el gasto, es necesaria una aproximación que nos sirva como marco conceptual del análisis teórico que se va a realizar a continuación. Mucho más importante será de cara a la posterior investigación empírica.

2.1- La econometría espacial

También es necesaria una breve aproximación a la econometría espacial, pues es dicha disciplina la que se encarga de poner luz sobre los fenómenos de dependencia espacial en el gasto. La econometría espacial, es decir, las técnicas empleadas para comprender los fenómenos estudiados y que están relacionados con los conceptos que analizaremos a continuación, es la base sobre la cual sustentar un análisis de los fenómenos de interacción en el gasto entre regiones (Anselin, 1988).

La econometría espacial surge precisamente por ello, por la presencia de interacciones entre diferentes unidades espaciales. El nexo de unión entre dichas diferentes unidades espaciales es la presencia de los mismos fenómenos. Para analizar la relación entre varias realidades separadas en el espacio, existen técnicas econométricas muy valiosas que ayudan a alcanzar objetivos analíticos y a comprender dichos fenómenos.

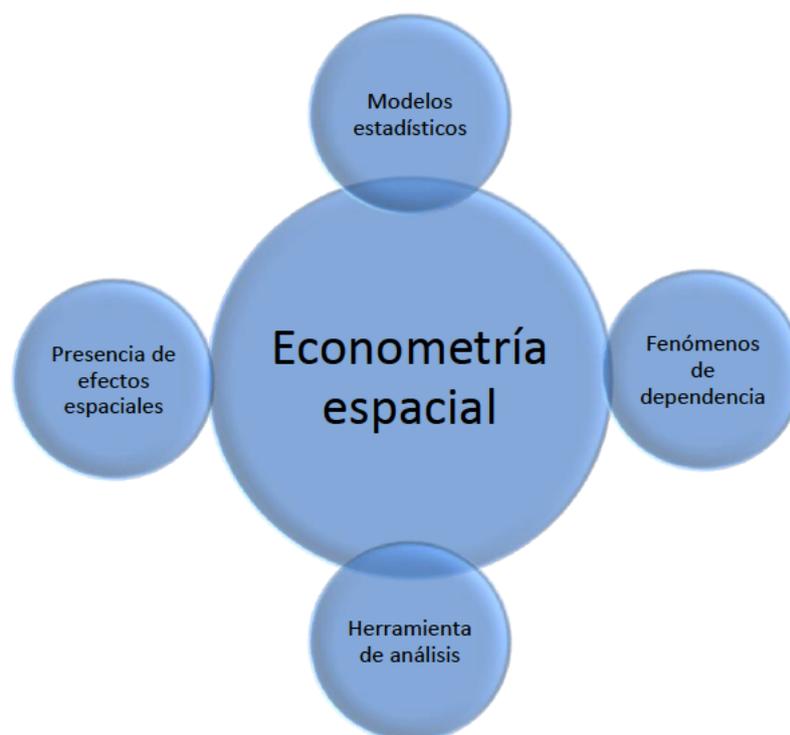


Ilustración 34: Econometría espacial. Elaboración propia

La ilustración 34 muestra varios conceptos relacionados con la econometría espacial. Todos ellos explican dicha rama de la econometría.

- Es una herramienta de análisis, pues nos ayuda a obtener conclusiones sobre por qué se producen determinados fenómenos económicos.
- Se sirve de modelos estadísticos que expresan la relación entre la variable estudiada y las variables independientes que influyen en el modelo. Dichas variables independientes son imprescindibles para comprender los cambios

producidos en determinada región espacial respecto de un fenómeno concreto. Mucho más importante es dicho modelo a la hora de analizar las diferencias entre distintas regiones aun cuando estamos estudiando un mismo fenómeno económico.

- La econometría espacial surge por la necesidad de analizar fenómenos producidos en distintas unidades espaciales. Por tanto, los fenómenos espaciales son imprescindibles para comprender la econometría espacial.
- Los fenómenos de dependencia espacial son de gran importancia a la hora de realizar un análisis económico completo, pues en la realidad económica no sólo influyen variables como el tiempo, sino que tienen igual o mayor importancia los fenómenos espaciales (Pérez Pineda, 2006).

Como se ha señalado, los fenómenos espaciales son de gran relevancia si queremos entender la realidad económica y los procesos generados en determinado lugar. Así, (Fujita, y otros, 2004) establecen un debate muy interesante sobre la relevancia del espacio como variable indispensable para analizar los procesos económicos.

Krugman señala que:

“La meta de la nueva geografía económica es, por tanto, crear una aproximación a través de modelos que permitan la discusión de cuestiones como la economía de Nueva York en el contexto de la economía en su conjunto”

El autor pone un ejemplo muy valioso a la hora de establecer la importancia del análisis de la economía regional y de los fenómenos producidos en diferentes áreas geográficas. Dicho ejemplo es el de dos regiones que cuentan con actividad manufacturera y actividad agrícola. La empresa manufacturera permite a sus trabajadores libertad de movimientos entre regiones, mientras que la empresa agrícola rechaza la

movilidad geográfica de sus agricultores entre distintas regiones. En el primer caso, existe una influencia de dichos trabajadores fruto del consumo, mientras que en el segundo caso se fomenta una economía de mercado interno. Ambos casos muestran cómo puede influir la economía desarrollada en determinado punto del espacio sobre otros espacios geográficos cercanos. Esta influencia ocurre bajo infinidad de procesos económicos y la gestión pública desarrolla políticas de gasto que influyen en las decisiones tomadas en cuanto a gasto público por otros entes administrativos.

En suma, como se ha venido defendiendo, las decisiones tomadas por un ayuntamiento A, influyen sobre las decisiones tomadas por un ayuntamiento B, lo cual provoca que se desarrollen fenómenos de dependencia espacial en el gasto de las administraciones públicas.

(Pérez Pineda, 2006) aborda los orígenes del análisis regional sustentado sobre cuatro teorías o fuentes:

1. Teoría de la localización
2. Teoría del multiplicador internacional e interregional
3. Análisis del insumo-producto interindustrial
4. Programación matemática

Además, hace referencia a los pioneros de la econometría espacial, cuyo uno de sus máximos exponentes, (Isard, 1960), expuso la necesidad de realizar una síntesis teórica y en cuanto a las herramientas utilizadas para abordar el análisis de los efectos espaciales entre distintas regiones.

El estudio de (Pérez Pineda, 2006) expone la importancia de la econometría espacial en cuanto al *“uso de variables vinculadas al espacio (datos referenciados geográfica o espacialmente) ya que este tipo de datos suelen presentar relaciones multidireccionales,*

traducidas como dependencia en el espacio o autocorrelación espacial que pueden invalidar el uso de la econometría clásica”.

Hace referencia a los autores (Paelinck J. & Klaassen, 1979) en cuyo “*Spatial Econometrics*” otorgan las siguientes características a la econometría espacial:

1. El papel de la interdependencia espacial
2. La asimetría en las relaciones espaciales
3. La importancia de factores explicativos localizados en otros espacios
4. Diferenciación entre localización ex -ante y ex -post
5. Modelación explícita del espacio

Utilidades principales de la econometría espacial
1. Contrastar la presencia de dependencia espacial
2. Especificar una estructura de dependencia espacial
3. Estimar modelos con dependencia
4. Uso de matrices de pesos o de rezagos para incorporar la dependencia espacial y métodos de estimación basados en máxima verosimilitud y variables
5. Instrumentales cuando existen mínimos cuadrados
6. Ordinarios si presentan desventajas

Tabla 1: Utilidad de la econometría espacial. Elaboración propia vía fuente (Pérez Pineda, Jorge. 2006)

(Paelinck J. & Klaassen, 1979) también recogen los principios fundamentales de la econometría espacial, que son los siguientes⁵:

⁵ Para más información sobre las utilidades de la econometría espacial, ver “Econometría espacial y ciencia regional”, de Jorge A. Pérez Pineda. 2006. Página 134.



Ilustración 35: Principios de la econometría espacial según Paelinck y Klaassen. 1979.

2.2- Principales conceptos

A continuación se recoge una aproximación más detallada a conceptos como autocorrelación espacial (AE) o heterogeneidad espacial (HE), entre otros. Son nociones imprescindibles para conocer la realidad de los fenómenos de dependencia espacial en el gasto y, por tanto, claves para la presente investigación.

También se recogerán los detalles que explican los modelos de dependencia espacial sustantiva y de dependencia espacial residual, pues ambos serán tratados a lo largo de la presente investigación.

2.2.1- Autocorrelación espacial

La literatura muestra que el concepto de autocorrelación espacial se basa en la existencia de una relación entre los fenómenos producidos en determinados puntos espaciales (Moreno Serrano R. & Vayá Valcarce, 2000). Los fenómenos producidos en un municipio determinado no se explican únicamente gracias a los factores internos de dicho municipio, sino que son consecuencia a su vez de fenómenos que se producen en otros municipios o espacios.

Este fenómeno de autocorrelación espacial muestra, a su vez, que la misma puede ser positiva o negativa. A saber, que se produzca el mismo fenómeno en determinado municipio o entidad administrativa y, a la vez, en un municipio vecino, significa que estamos ante un fenómeno de autocorrelación espacial positiva.

Suponiendo que en un municipio A se aumenta el gasto en determinado programa y, a la vez, en uno de sus municipios vecinos, el gasto en ese mismo programa de gasto disminuye, estaríamos ante un fenómeno de autocorrelación negativa en el gasto en determinado programa. Lo mismo ocurre con las diferentes variables independientes que pueden ser analizadas para entender este tipo de fenómenos.

Por otro lado, la misma publicación de (Moreno Serrano R. & Vayá Valcarce, 2000), muestra que existen diversas causas que provocan dicha dependencia espacial y éstas son la existencia de errores de medida y los fenómenos de interacción espacial.

La primera causa puede surgir como consecuencia de una escasa correspondencia entre la extensión espacial del fenómeno analizado y el escaso número de unidades analizadas dentro de dicha extensión espacial. Además, si la variable analizada se distribuye de forma aleatoria, la autocorrelación espacial no existe.

En este sentido, cabría diferenciar entre autocorrelación espacial y temporal. La autocorrelación temporal es meramente unidireccional, ya que los fenómenos producidos en el presente se explican gracias a los fenómenos producidos en el pasado.

Sin embargo, la autocorrelación espacial es multidireccional, debido a que los fenómenos producidos en determinada región, municipio o área geográfica pueden estar influidos por fenómenos producidos en regiones vecinas o estar influidos por otras regiones. A su vez, la propia región puede ejercer un poder de influencia sobre sus regiones vecinas o sobre otras regiones.

Debido a que la autocorrelación espacial es multidireccional, se utiliza una matriz de retardos espaciales, de pesos o de contactos W_{ij} en el que se refleja el peso e intensidad en la interdependencia entre regiones, que debe ser no negativo y finito. La literatura muestra que en este sentido, se utiliza el principio de contigüidad física de primer orden, donde:

$W_{ij} = 1$ si las regiones son físicamente adyacentes

$W_{ij} = 0$ si las regiones no son físicamente adyacentes

Por otro lado, si no se tuviese en cuenta la contigüidad entre regiones y se valorase la distancia entre dos puntos a analizar, para la matriz se podría asignar el 0 para regiones que se encuentren lejos físicamente y el 1 para regiones por debajo de la distancia mínima marcada.

Además, se pueden utilizar retardos espaciales, aunque con esta herramienta se corre el riesgo de obtener información que quizá no se convierta en económicamente relevante e interpretable.

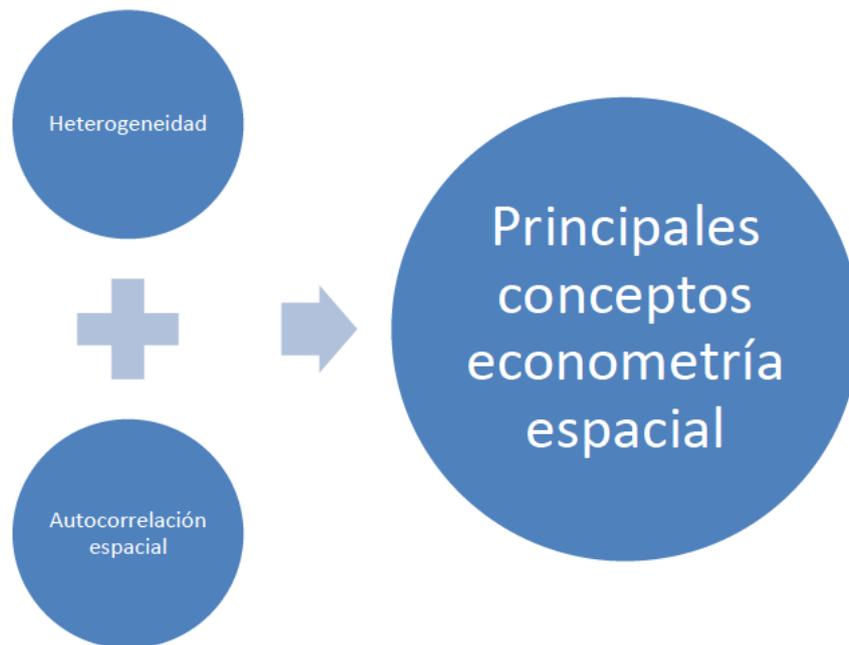


Ilustración 36: Principales conceptos econometría espacial. Elaboración propia

2.2.2- Heterogeneidad espacial

La heterogeneidad espacial se trata de la no homogeneidad en la misma variable analizada en distintos puntos del espacio. Se trata de una inestabilidad clara en el modelo estudiado, pues en ocasiones, la econometría espacial estudia las mismas variables para regiones muy extremas, lo cual puede significar que existan elementos que distorsionen el modelo econométrico.

En relación con la heterogeneidad espacial, cabe hacer referencia una al término de la heteroscedasticidad, que surge cuando existe omisión de ciertas variables, lo cual nos lleva a la aparición de errores de medida en la especificación (Moreno Serrano R. & Vayá Valcarce, 2000).

2.2.3- Matriz de pesos

La literatura y la evidencia empírica muestran que las relaciones entre distintas regiones, como pueden ser los ayuntamientos, suelen verse afectados tanto por

municipios vecinos, como por otros municipios más alejados en el espacio. Se trata de una relación “multidireccional”

Para medir esta relación y solucionar los problemas surgidos de la multidireccionalidad que refleja la intensidad con la que se relacionan dos regiones i y j (Moreno Serrano R. & Vayá Valcarce, 2000).

Esta matriz de pesos se representa así:

$$W = \begin{bmatrix} 0 & w_{12} & \cdot & w_{1N} \\ w_{21} & 0 & \cdot & w_{2N} \\ \cdot & \cdot & \cdot & \cdot \\ w_{N1} & w_{N2} & \cdot & 0 \end{bmatrix}$$

Ilustración 37: Matriz de pesos. Fuente: Moreno Serrano, R. y Vayá Valcarce. 2000.

2.2.4- Dependencia espacial sustantiva (SLM)

Los modelos de dependencia espacial sustantiva (*SLM* o *Spatial Lag Model*) se basan en la asignación del valor de determinada región teniendo en cuenta los valores de sus regiones vecinas. Este tipo de situaciones, como se ha comentado anteriormente, se producen debido a la omisión de variables no cruciales que estén correlacionadas espacialmente o debido a la existencia de errores de medida.

2.2.5- Dependencia espacial residual (SEM)

Los modelos de dependencia espacial residual (*SEM* o *Spatial Error Model*) se producen cuando las variables no cruciales son omitidas y éstas están correlacionadas espacialmente o cuando se producen errores de medida en el modelo.

La dependencia espacial residual se produce, a diferencia de la sustantiva, cuando se omiten dichas variables pero no por la omisión de un retardo espacial, sino en las perturbaciones en el modelo.

La dependencia espacial residual puede ser contrastada siguiendo diversos estadísticos:

- I de Moran: Se trata de la técnica de mayor tradición en la detección y la medición de la autocorrelación espacial(Vilalta y Perdomo, 2005).
- Contrastes basados en principios de los multiplicadores de Lagrange: LM-ERR y LM-EL

Con independencia de las técnicas utilizadas mediante cada uno de los estadísticos comentados, cabe destacar que en todos se utiliza la hipótesis nula que asume la ausencia de dependencia espacial en las perturbaciones del modelo. La diferencia en este sentido la presentan los multiplicadores de Lagrange, que sí incluyen una hipótesis alternativa, incluyendo un esquema autorregresivo en el término de perturbación.

Por otro lado, tanto los contrastes basados en los principios de los multiplicadores de Lagrange, como la I de Moran, requieren la normalidad del término de perturbación.

En definitiva, todos estos conceptos ayudan a entender los fenómenos de dependencia espacial que se presentan fruto del gasto público de las entidades locales.

3- Marco teórico: interacción espacial en el gasto de las entidades locales

La interacción espacial en el gasto de las entidades locales viene siendo analizada de forma teórica y empírica desde hace años dentro del marco de los estudios regionales y las finanzas públicas. Estos estudios, por lo general, se han llevado a cabo a nivel internacional, contando con menor peso la literatura referente al tema si nos centramos en la administración local en España.

A pesar de ello, la fuerte descentralización que se ha venido implementando en España desde hace décadas, hace interesante profundizar en esta temática a nivel nacional, puesto que las entidades locales cuentan con autonomía suficiente a la hora de presentar presupuestos y administrar recursos públicos. Los ayuntamientos españoles cuentan con competencias suficientes en numerosos programas de gasto, lo que hace posible que se generen fenómenos de interacción en el gasto entre municipios diferentes.

Antes de analizar las características de los estudios que se han llevado a cabo a nivel nacional, creemos interesante echar una mirada a los trabajos que se han desarrollado con el fin de analizar la interacción en el gasto entre municipios en otras administraciones locales a nivel internacional.

Los primeros estudios que consideramos interesantes por su relación con la temática que han sido investigados son los de (Case, y otros, 1993) y (Kelejian, y otros, 1993). El primero, se centra en estudiar la correlación espacial en el gasto entre estados de los Estados Unidos de América.

Partiendo de la base del importante peso que el consumo local y estatal tiene sobre el total de la economía de los EEUU y del escaso consenso existente en la literatura acerca de las pautas de comportamiento en el gasto y de las decisiones tomadas por los gobiernos

a la hora de implementar políticas de gasto, se realiza en primer lugar un estudio del caso, abogando por la investigación cualitativa.

Con los indicios observados, se parte de la opinión de que el gasto estatal depende, en gran medida, del gasto implementado por otros estados situados en su área de influencia. Además, incide en la importancia de analizar variables independientes comparables, puesto que la relevancia no está únicamente en el hecho de compartir fronteras, sino en el hecho de contar con similitudes económicas, demográficas o de diversa índole.

A partir de aquí, el estudio presenta un marco teórico mediante el cual se analiza los patrones de comportamiento en el gasto entre estados o regiones vecinas para, a partir de ahí, en la siguiente sección, analizar la literatura empírica. Seguidamente, el estudio presenta el modelo de investigación llevado a cabo que consiste en la recogida de datos y la observación de los fenómenos de dependencia espacial en el gasto en el periodo comprendido entre los años 1970 y 1985.

La siguiente sección presenta los resultados obtenidos, asumiendo que el gasto per cápita en determinado estado, está afectado de forma positiva y significativa en el gasto per cápita de los estados vecinos. Manteniendo todas las variables explicativas constantes, el incremento de gasto de un dólar en determinado estado, supone un incremento de setenta centavos en el propio.

El estudio se centró en el gasto en educación, analizando los efectos desbordamiento en el gasto en dicha partida de gasto. El efecto *spillover*⁶, tratado en

⁶ Los efectos spillover, en ciencia económica, son efectos desbordamiento en la prestación de servicios, en el aprovechamiento de oportunidades generadas o en los beneficios que obtienen más agentes económicos.

(Ermini, y otros, 2010), puede complicar el análisis de la política de gasto de determinado estado, pues los patrones de gasto se tornan similares.

Como se ha comentado con anterioridad y recoge el estudio analizado, la cercanía geográfica no explica por sí sola la dependencia espacial en el gasto. Los fenómenos de correlación positiva o negativa en el gasto no se explican sólo por el hecho de que un estado vecino invierta mayor cantidad de dinero en determinado programa de gasto, sino por la capacidad que tienen los gobernantes de, mediante la inversión en aquéllos determinados programas de gasto, para generar utilidad.

Como se ha comentado, el estudio analiza el gasto en el periodo 1970-1985, sumando el gasto directo de los gobiernos estatales y locales. El método utilizado es el de los modelos espaciales de regresión.

Las conclusiones del estudio confirman que los estados y los gobiernos locales no toman decisiones de forma individual, sino que están influidas por las decisiones tomadas por otros gobiernos estatales y locales vecinos.

Si se aborda el estudio realizado en 1993 por Kelejian y Robinson, se observa que se trata de un modelo dirigido al análisis de interacciones entre variables dependientes. El gasto implementado en un condado, en relación con el programa de seguridad (véase policía), está correlacionado de forma positiva con el gasto implementado en los condados vecinos. Además, también se señala la importancia de la variable relacionada con la entrada de la mujer en la fuerza laboral. Cuanto mayor es la participación de la mujer en el mercado laboral, mayor es el gasto en seguridad en determinado condado, debido a que a mayor participación, mayor es la exposición a la posibilidad de sufrir un crimen.

Por otro lado, también se han realizado investigaciones centradas en analizar los niveles impositivos de los gobiernos locales incorporando efectos espaciales. En este

sentido, podemos destacar las investigaciones de (Brett, y otros, 2000) y (Delgado, y otros, 2011). En el primer estudio, los autores analizan patrones de comportamiento fiscal entre municipios en la provincia de la Columbia británica. En el mismo, se encuentran evidencias de competencia fiscal entre municipios, siendo los mismos sensitivos a los cambios producidos en municipios vecinos.

El estudio de Delgado y Mayor (2011) se basa en analizar los mismos fenómenos que el anterior, centrándose en este caso en el entramado administrativo municipal de España. Las tres principales patas de este análisis corresponden con el análisis de los impuestos sobre el patrimonio, sobre los vehículos a motor y sobre las actividades de construcción. En el estudio se emplea una metodología de econometría espacial, teniendo en cuenta diferentes variables independientes.

Los resultados del análisis exploratorio ofrecen conclusiones interesantes. Respecto del análisis de los impuestos sobre el patrimonio y sobre las actividades de construcción, los autores encuentran patrones de autocorrelación espacial positiva. Atendiendo al análisis de los impuestos sobre los vehículos a motor, los autores no encuentran patrones de correlación espacial significativos.

Más allá de los resultados y de la metodología utilizada, en dicho estudio se incide en la importancia de la descentralización fiscal en España, bastante desarrollada en términos de porcentaje sobre gasto total, alcanzando el 15%. Sobre este punto, se incide también en el entorno garantista de esta descentralización fiscal plasmada en la normativa referente a las competencias que recaen sobre la administración local española. Por último, se analizan los modelos mediante los métodos espaciales de dependencia espacial sustantiva (SLM) y estructura espacial en los residuos del modelo de regresión (SEM).

Respecto de las variables independientes utilizadas para analizar los datos, se introducen en el estudio las siguientes explicativas:

- Tipo nominal impuestos sobre la propiedad %
- Tipo efectivo impuestos sobre la propiedad %
- Coeficiente impuestos sobre vehículos a motor
- Tipo sobre actividades de construcción %
- Población (en miles)
- Extensión (km cuadrados)
- Población joven %
- Población anciana %
- Tasa de desempleo
- Renta per cápita
- Subvenciones per cápita

La inclusión de estas variables, y de otras, en otros estudios, indican que el análisis de correlaciones espaciales, sean positivas o negativas, entre unidades espaciales diferentes, deben medirse teniendo en cuenta una serie de explicativas, es decir, de otras variables independientes, debido a que deben ser tenidas en cuenta las diferencias demográficas, sociales y de diversa índole que son propias de todo municipio. Por ejemplo, en (Benito, y otros, 2013), los factores políticos influyen en la política de gasto público implementada por los ayuntamientos en periodo electoral.

Los resultados obtenidos, muestran que existen efectos de correlación espacial positiva en relación con el análisis de los impuestos a la propiedad. Lo mismo ocurre con el análisis sobre las tasas que recaen sobre las licencias de construcción. Por el lado

contrario, los resultados obtenidos en relación con los impuestos a los vehículos de motor, muestran que no existe correlación espacial positiva.

Se ha observado que, tanto si son analizadas políticas de ingresos como de gastos, existen estudios que ofrecen elementos de correlación espacial entre unidades administrativas vecinas. Los habitantes que viven en determinado municipio, con certeza se desplazarán al municipio vecino que implemente una política fiscal expansiva en cuanto a la reducción de impuestos.

Aquéllos municipios vecinos que incrementen la presión fiscal, seguramente estarán “forzando” a sus habitantes a que se desplacen a los municipios vecinos que implementen la política fiscal expansiva, en cuanto a impuestos, que ha sido abordada con anterioridad, produciéndose un efecto *crowding out*⁷ en la economía local. Incrementar el peso del sector público, a determinado nivel, absorbe recursos privados esenciales para la generación de iniciativa privada. Es por ello que se generan fenómenos de correlación positiva o negativa tanto en políticas de gasto como de ingresos.

Otro estudio es el de (St'astná, 2009), ejemplo de investigación en el que se recogen los diferentes efectos derivados de la interdependencia espacial entre diferentes administraciones vecinas, diferenciando entre efectos cooperativos y no cooperativos. Las administraciones vecinas pueden cooperar cuando acuerdan hacerse cargo de determinados servicios para proveer a sus ciudadanos. Del mismo modo, también se producen acuerdos para actuar en conjunto o procesos de aprendizaje de la propia administración en relación con administraciones vecinas.

⁷ El efecto *crowding out* se produce cuando se cercena la capacidad de inversión de las empresas debido al incremento de la deuda pública. Ejemplo de ello es el aumento de los tipos de interés, lo que perjudica la capacidad de financiación de las empresas

Por otro lado, los efectos no cooperativos son aquéllos que surgen como consecuencia de la competición entre municipios vecinos, siendo el fenómeno *Yardstick*⁸ el más relevante. También se producen efectos no cooperativos cuando se presentan mecanismos de sustitución.

Centrando el análisis en el artículo de St'astná, el autor realiza un estudio sobre 205 municipios de la República Checa para el año 2006. Estos municipios se corresponden con aquéllos que tienen la capacidad de asumir las competencias de asistencia social, gestión y protección del medio ambiente, agua e infraestructuras. El autor se centra en los siguientes programas de gasto de los municipios de la República Checa:

- Vivienda y desarrollo regional
- Industria e infraestructuras
- Cultura, deporte y entretenimiento
- Protección del medio ambiente

Como se ha comentado anteriormente, también se emplean otras variables explicativas relevantes y que son indispensables debido a que explican la realidad de cada municipio estudiado. Variables demográficas, políticas o socioeconómicas son claves en este sentido.

Los resultados obtenidos son bastante interesantes, pues encuentra correlación espacial negativa en los programas de gasto de industria e infraestructuras. Esto puede dar lugar a efectos spillover, debido a que el gasto destinado por determinado municipio en dichas partidas, será aprovechado por otros municipios vecinos que utilizarán los

⁸ Yardstick es un fenómeno recogido por la ciencia económica, el cual señala los patrones marcados, en un mercado competitivo, por el agente económico con mejor desempeño (Schleifer, 1985)

recursos que podrían haber sido destinados para esas partidas, en este caso industria e infraestructuras y , finalmente, destinarlos a la prestación de otros servicios. Para el programa de protección del medio ambiente, también encuentra signos de correlación espacial negativa.

Por otro lado, para los programas de gasto de vivienda y desarrollo regional y cultura, deporte y entretenimiento, el autor encuentra elementos de correlación espacial positiva y sugiere que puede deberse a elementos de competición entre municipios o de imitación de la política de gasto en dichas partidas entre municipios.

Esto último ocurre debido a que los municipios invierten, generalmente, importantes recursos en prestar servicios relacionados con la cultura y el deporte, con el objetivo de atraer residentes a su municipio. Las externalidades que se crean debido a estos comportamientos, centrados en el gasto en aquellas partidas, son relevantes para comprender estos fenómenos.

Los habitantes de un municipio concreto, perciben fácilmente el gasto en las partidas de cultura, deporte y entretenimiento, por ello los municipios quizá se vean obligados a invertir en dichos programas de gasto para que los ciudadanos se mantengan o acudan al municipio. Por otro lado, sugiere fenómenos de competencia fiscal para entender la correlación espacial positiva en el gasto en vivienda y desarrollo regional.

Cabe destacar también el estudio de (Brueckner, 2002) en el que el autor explica los dos tipos de modelos *SAR* (*Simultaneous autoregressive model*) y *SEM* en el gasto público. Se trata de un análisis empírico que analiza la interacción espacial en el gasto entre municipios.

También en el estudio de (Lundberg, 2006) se estudia la interacción espacial en el gasto, centrándose en el gasto implementado por los municipios suecos en programas de

cultura y entretenimiento y analizando si se producen efectos desbordamiento como producto de dicho gasto. Usando modelos *SUR*, técnica que también encontramos en (Lopez, y otros, 2014), el autor encuentra correlación negativa en el gasto entre municipios vecinos. El autor, además, defiende que este tipo de gasto tiene un componente sustitutivo para los gobiernos, encontrando escasa relevancia que soporte la hipótesis de que estos servicios sean complementarios.

Los municipios suecos se encargan de la prestación de numerosos servicios, entre los que destacan la vivienda, educación primaria y secundaria, asistencia social, cultura y entretenimiento. El autor se centra en estos dos últimos. El periodo de estudio abarca desde el año 1981 al año 1990 para un total de 276 municipios suecos. La financiación de estas políticas de gasto se produce gracias a las competencias que tienen los municipios suecos en materia fiscal, fijando un impuesto a la renta que recauda la administración local.

La influencia que determinada política de gasto tiene en los municipios vecinos es algo que defiende el autor. Así, si determinado municipio invierte en asistencia infantil, los habitantes de un municipio vecino pueden disfrutar de esos servicios, por lo que se producirá, de forma indirecta, una reserva de rentas en los habitantes del municipio que no preste esos servicios.

El autor también defiende el fenómeno de la competencia entre municipios a la hora de implementar programas de gasto relacionados con la cultura y el entretenimiento. La prestación de estos servicios es algo muy valorado por los ciudadanos, por lo que los municipios prestan especial atención a estos servicios. El municipio que invierta en dichos programas, será valorado por los ciudadanos de forma satisfactoria. Es por ello que se produce la competencia antes comentada.

El autor emplea una serie de variables independientes ampliamente recogidas en otros trabajos, por tanto, el peso de estas variables en la literatura es importante. Las variables que utiliza el autor son las siguientes:

- Gasto per cápita en cultura y entretenimiento
- Nivel de renta
- Presión fiscal
- Población total
- Población entre 0-15
- Población de 65 años o más
- Área
- Distancia entre municipios (minutos en coche)
- Coste del viaje

Por último y dados los resultados obtenidos, en los que se observa la existencia de correlación negativa en el gasto en cultura y entretenimiento entre municipios suecos, el autor sugiere otras líneas de investigación relacionadas, pero analizando otros programas de gasto implementados por los gobiernos locales que, como decíamos anteriormente, también tienen competencias en programas como vivienda, asistencia social o educación primaria y secundaria.

Otro estudio interesante es el de (Figlio, y otros, 1999) en el que los autores utilizan un panel de datos para el periodo comprendido entre los años 1983 y 1994 para los estados contiguos al distrito de Columbia y en el que analizan el gasto implementado en prestaciones sociales.

Como se ha comentado anteriormente, la literatura es mucho más extensa, y quizá la que más se acerque a nuestra investigación, por los programas de gasto que analiza sea

la línea de investigación analizada por (Lundberg, 2006). En dicho estudio, el autor utiliza el gasto en cultura y servicios recreacionales como variable dependiente a la hora de explicar posibles fenómenos de competencia o colaboración entre municipios de Suecia.

Aunque posteriormente se analizarán en profundidad los diferentes fenómenos que se han documentado, ya sean de correlación positiva o negativa en el gasto, este estudio concluye que los fenómenos producidos en este caso son de correlación negativa, generándose desbordamientos en el gasto entre municipios. Es decir, a mayor gasto en cultura de un municipio determinado, menor gasto en su municipio vecino.

3.1- Fenómenos de correlación positiva en el gasto

Antes de analizar los fenómenos de correlación positiva en el gasto, observamos, en la tabla 4, los principales efectos que se producen tanto con la correlación positiva, como con la correlación negativa en el gasto, así como cuando de las mismas se derivan mecanismos cooperativos o no cooperativos.

En el caso de la dependencia espacial positiva, los fenómenos que se producen mediante mecanismos de cooperación son los proyectos conjuntos, mientras que cuando se producen mediante mecanismos no cooperativos, se trata de fenómenos de competición (*Yardstick*). Atendiendo a la dependencia espacial negativa, los fenómenos que se producen mediante mecanismos de cooperación corresponden a acuerdos de especialización en determinado programa de gasto a los que llegan los municipios vecinos. Finalmente, cuando se producen mediante mecanismos no cooperativos, se trata de fenómenos de sustitución o complementarios.

Mecanismos que originan la dependencia espacial		
Signo de la dependencia espacial		
	Positivo	Negativo
Cooperativos	Proyectos conjuntos	Acuerdos de especialización
No cooperativos	Competición (<i>yardstick</i>)	Sustitución/Complementario

Tabla 4: Mecanismos que originan la dependencia espacial

Los fenómenos de correlación positiva se producen cuando dos variables aumentan o disminuyen de forma simultánea.

3.1.1- Competición *Yardstick*

El fenómeno de competición *Yardstick* se trata de un hecho no cooperativo entre regiones vecinas. A saber, existe un municipio referencia que invierte o desinvierte en determinado programa de gasto local y, a su vez, existen municipios vecinos que imitan su forma de actuar.

Esto podría ocurrir, como vimos con anterioridad, con el gasto en cultura y deporte, programas de gasto claves en la política presupuestaria de las administraciones locales, pues son vistas con especial interés por los ciudadanos y consiguen atraer a los mismos a determinado municipio. Así, si determinado municipio invierte en cultura y deporte, lo esperado es que los municipios vecinos imiten al municipio referencia para que sus ciudadanos no abandonen su municipio.

3.1.2- Fenómenos de colaboración o cooperación

Los fenómenos de colaboración o cooperación están relacionados con los proyectos conjuntos llevados a cabo por municipios o regiones vecinas. En este sentido, los municipios pueden colaborar en la prestación de determinados programas de gasto,

invirtiendo cada uno de ellos, o los que participen en dichos programas, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos de las administraciones locales o regionales implicadas.

3.2- Fenómenos de correlación negativa en el gasto

Los fenómenos de correlación negativa en el gasto pueden producirse tanto con políticas de cooperación entre municipios o regiones vecinas, como con políticas de no cooperación entre regiones vecinas. Estos fenómenos se producen cuando una variable aumenta y la otra disminuye. Ejemplo de ello podría observarse si analizamos, por ejemplo, la inversión en determinado programa de gasto de un municipio y el comportamiento de sus municipios vecinos.

3.3- Breve estudio sobre los subprogramas de gasto analizados

Para desarrollar la presente investigación, ha sido imprescindible contar con datos que permitiesen alcanzar conclusiones empíricas. En un primer momento, el análisis se centró en tres subprogramas de gasto concretos. A saber, los destinados a Cultura, Deporte y Medio Ambiente durante los ejercicios 2010, 2011 y 2012. Para empezar a desarrollar el estudio, se contó con una base de datos realmente valiosa, presentada por la Oficina Virtual para la coordinación financiera con las Entidades Locales, un organismo dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de España (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

A pesar de que la obtención de datos de la liquidación presupuestaria de la administración local se hizo a nivel municipal, nuestro análisis fue desarrollado a una escala espacial mayor, el de la Comarca Agraria, debido principalmente a que el 55% de los municipios españoles son de pequeño tamaño, es decir, de menos de 1.000 habitantes. En la presente investigación se ha llegado a la conclusión de que era la mejor opción de

análisis, debido a que la agrupación espacial a nivel provincial, inmediatamente superior a la división por comarcas agrarias, se trata de un nivel geográfico demasiado grande para nuestras pretensiones.

Por otro lado, debido a que la mayor parte de los municipios españoles, como se ha comentado, son de escaso tamaño, se podría haber producido una fuerte variabilidad en los datos obtenidos, por lo que la solución más efectiva de cara a solucionar este problema era analizar los datos a una escala espacial mayor: la Comarca Agraria.

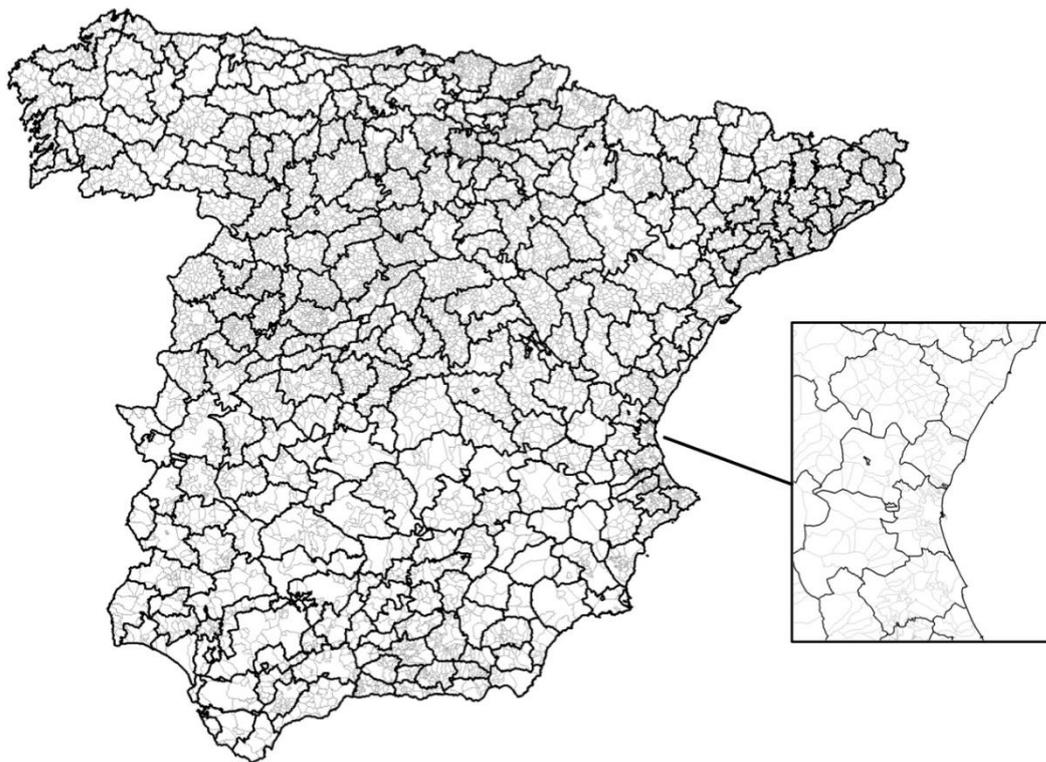


Ilustración 38: División de España por comarcas agrarias

En la ilustración 38 se observa la división de la Península Ibérica por Comarcas Agrarias. El nivel de agregación de municipios permite un análisis de los datos con fenómenos de convergencia mucho más robustos, gracias a la solución del problema de la variabilidad de los datos.

Si el estudio se centra en el ejercicio presupuestario del año 2010 y se fija en el subprograma de Cultura, se observa que el peso de dicho subprograma en el presupuesto de gastos de la administración local es muy importante.

En el gráfico 39 se puede observar tanto el gasto total en Cultura para el año 2011, uno de los ejercicios analizados, como el porcentaje que representa respecto a cada nivel de la administración pública española: general, autonómico y administración local.



Ilustración 39: Gasto en cultura año 2011 (millones de €). Elaboración propia a partir de datos del MINECO

Con más detalle, el peso de la administración local sobre el total de gasto de todas las administraciones, alcanza el 58%, lo que supone una inversión en dicho subprograma de 3.397.000.000€, muy por encima del 25% de la administración autonómica, lo que supone una inversión de 1.483.000.000€ y de la administración general del Estado, que supone un 16%, alcanzando los 957.000.000€.

También se produce el mismo fenómeno si nos centramos en el subprograma de deportes. Los datos para el año 2011 fueron los siguientes:

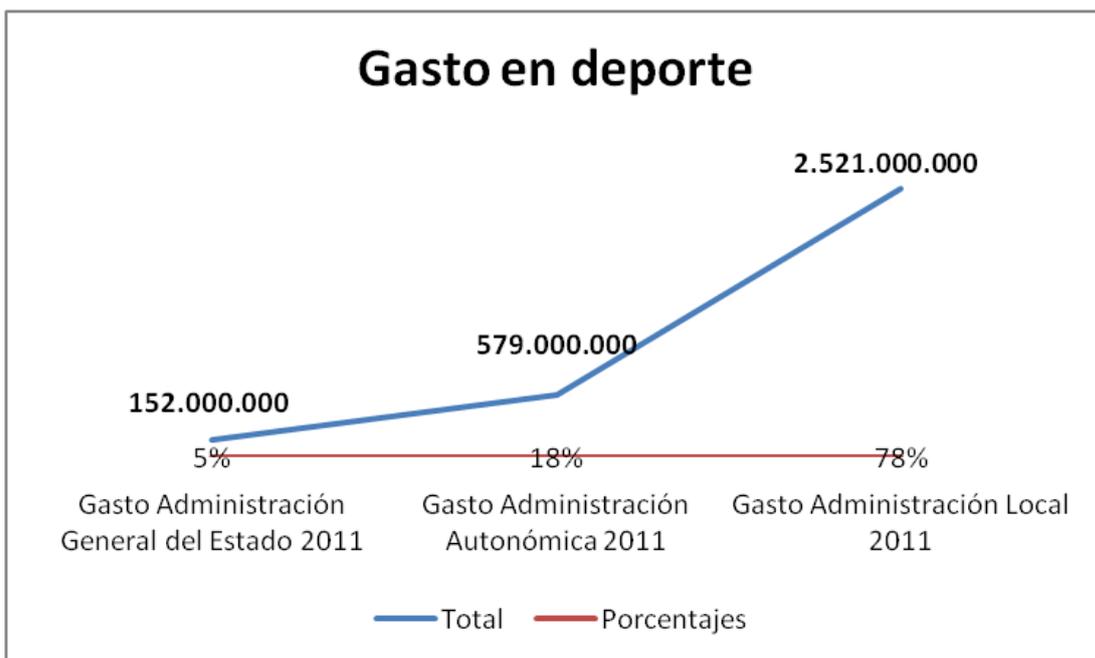


Ilustración 40: Gasto en deporte año 2011 (millones de €). Elaboración propia a partir de datos del MINECO

Como se puede observar, el peso del gasto realizado por la administración local es bastante elevado, alcanzando el 78% del total de gasto y estando por encima del mismo fenómeno observado con el subprograma de cultura. Este 78% supone una inversión total de 2.521.000.000€, muy por encima del 18% de inversión soportada por la administración autonómica, la cual supone una inversión total de 579.000.000€. La administración general del Estado invirtió 152.000.000€, para un 5% sobre el total.

Respecto de los gastos soportados por las diferentes administraciones en materia de medio ambiente para el año 2011, lamentablemente la información es escasa. No obstante, si contamos con la inversión total efectuada por la administración local y que alcanzó para dicho periodo los 1.569.000.000€.

Otro elemento que cabe resaltar es la gran cantidad de municipios que no invierten en ninguna de estas partidas. A saber:

De un total de 8.114 municipios para el año 2010, nos encontramos con un elevado porcentaje del 41%, lo cual supone que hasta 3.325 municipios no realizaron ninguna inversión en medio ambiente para el citado año.

Respecto del gasto en deportes, nos encontramos con un porcentaje del 30%, lo que supone que un total de 2.448 municipios no realizaron ninguna inversión en dicho subprograma de gasto.

Por último y respecto al subprograma de cultura, observamos que un porcentaje del 19% de los municipios no realizó ninguna inversión para el año 2010, lo cual supone que el número de municipios que no realizaron ningún tipo de gasto para la partida mencionada, alcanza los 1.521. Esto es otro de los elementos que podrían distorsionar el análisis llevado a cabo que, como bien se ha comentado con anterioridad, son variados y, por tanto, se refuerza la decisión de seleccionar la comarca agraria como medida de análisis espacial.

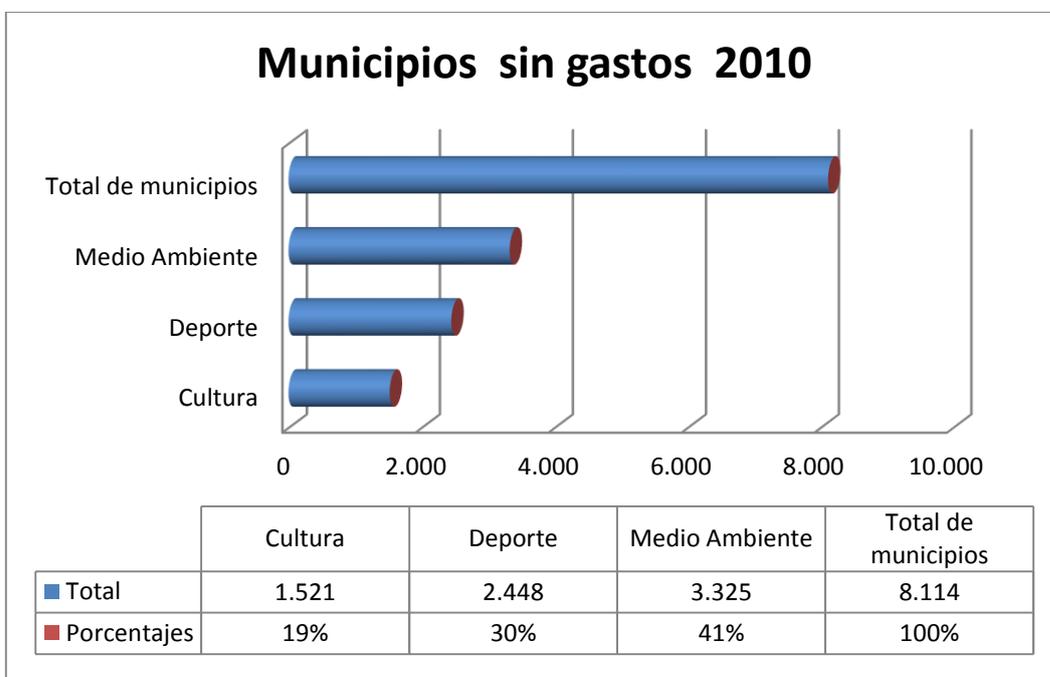


Ilustración 41: Municipios sin gastos, año 2010. Fuente: MINHAP

Posteriormente, la presente investigación se ha centrado en diez subprogramas de gasto que se han considerado de gran relevancia, desde diferentes puntos de vista. Los dos más importantes son el plano social y el plano presupuestario. Se trata de los servicios acaso más demandados por los ciudadanos y su peso presupuestario es importante si son medidos como porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB).

Estos diez subprogramas de gasto suponen ir más allá en el análisis de los fenómenos de dependencia espacial entre ayuntamientos españoles, tras el análisis de los subprogramas de Cultura, Deporte y Medio Ambiente, sin perjuicio de incluir a estos tres últimos dentro del mismo análisis y no de manera separada.

Todos ellos han sido analizados para el periodo 2010-2012, al igual que se ha hecho con el estudio individualizado para los subprogramas de Cultura, Deporte y Medio Ambiente. Ambos serán presentados lo largo de la presente tesis, poniendo de relieve las conclusiones en cuanto a fenómenos de dependencia espacial en el gasto encontrados para el caso de los ayuntamientos españoles. Los diez subprogramas de gasto analizados son los siguientes:

1. Seguridad
2. Vivienda
3. Bienestar social
4. Medio ambiente
5. Servicios sociales
6. Promoción del empleo
7. Sanidad
8. Educación
9. Cultura

10. Deporte

Todos ellos tienen un peso importante si lo medimos como porcentaje de PIB. Por ejemplo y, al margen del periodo analizado, datos recientes, concretamente de 2014, muestran su relevancia. Subprogramas como bienestar social o servicios sociales representaron un 17,6% del producto interior bruto en el ejercicio presupuestario antes comentado.

El subprograma de sanidad supuso un 6,1% y el de educación alcanzó el 4,1% del PIB. Otros subprogramas como cultura, medio ambiente o vivienda también tienen un peso importante, todos ellos por encima del medio punto de PIB.

En el siguiente gráfico, con datos de la Oficina de estadística de la Unión europea, se puede observar el peso como porcentaje de PIB, de los subprogramas de gasto más relevantes. Los datos son del año 2014, como se ha comentado con anterioridad.

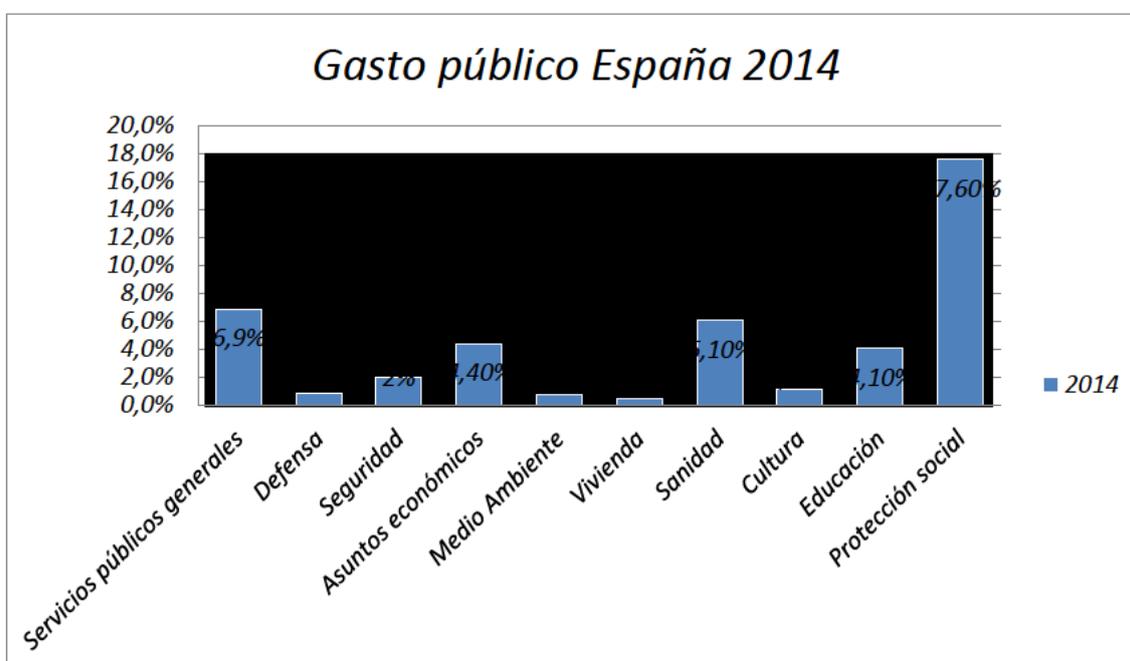


Gráfico 42: Gasto público por subprogramas en España. Año 2014. Porcentaje sobre PIB. Elaboración propia a partir de datos de Eurostat

La importancia de los subprogramas que aparecen en el gráfico anterior está generalizada en el resto de países de la Unión europea. Por tanto, la importancia de este análisis y la relevancia respecto de los subprogramas de gasto sobre los cuales tienen competencia los ayuntamientos españoles, está claramente probada.

A continuación observamos el peso sobre el PIB de los mismos subprogramas de gasto, si tenemos en cuenta al conjunto de países de la UE(Eurostat)⁹.

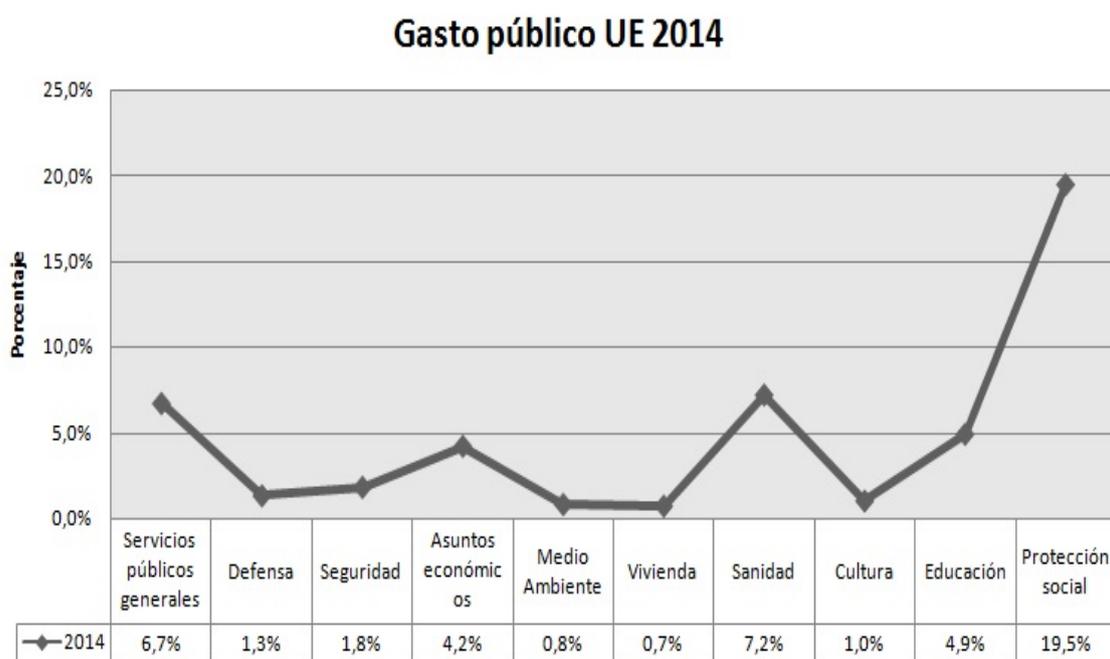


Gráfico 43: Gasto público por subprogramas en la UE. Año 2014. Porcentaje sobre PIB. Elaboración propia a partir de datos de Eurostat

Respecto al subprograma de gasto en deporte y, aunque ya se ha analizado el mismo para el ejercicio económico del año 2011, se ha considerado procedente complementarlo con los datos del periodo 2010-2012, ofrecidos por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD)(Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2015).

⁹ Para más información sobre el gasto público por subprogramas, ver el documento referenciado de la Oficina estadística de la Unión Europea, Eurostat. En la página tres del documento podemos observar, por ejemplo, cómo se distribuye el gasto dentro del subprograma “Protección social”.

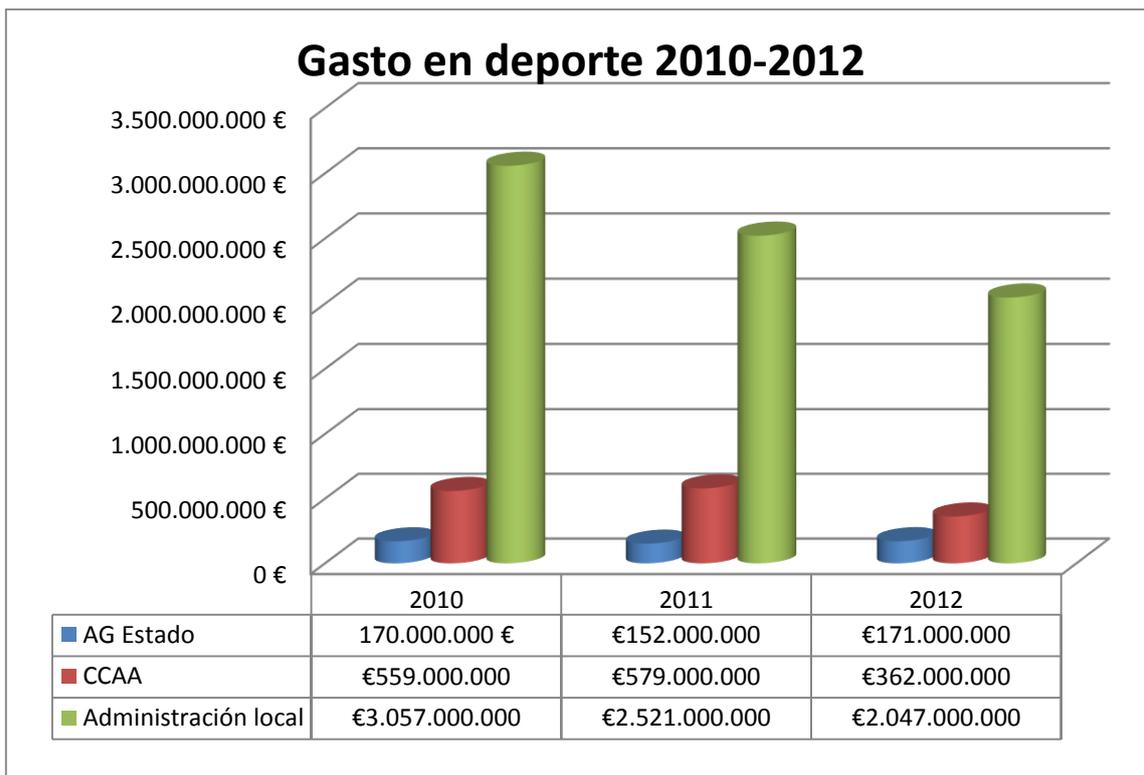


Ilustración 44: Gasto público en deporte periodo 2010-2012. Elaboración propia a partir de datos del MECD

A continuación, en el gráfico 45, se puede observar el peso del gasto público en deporte sobre el producto interior bruto:

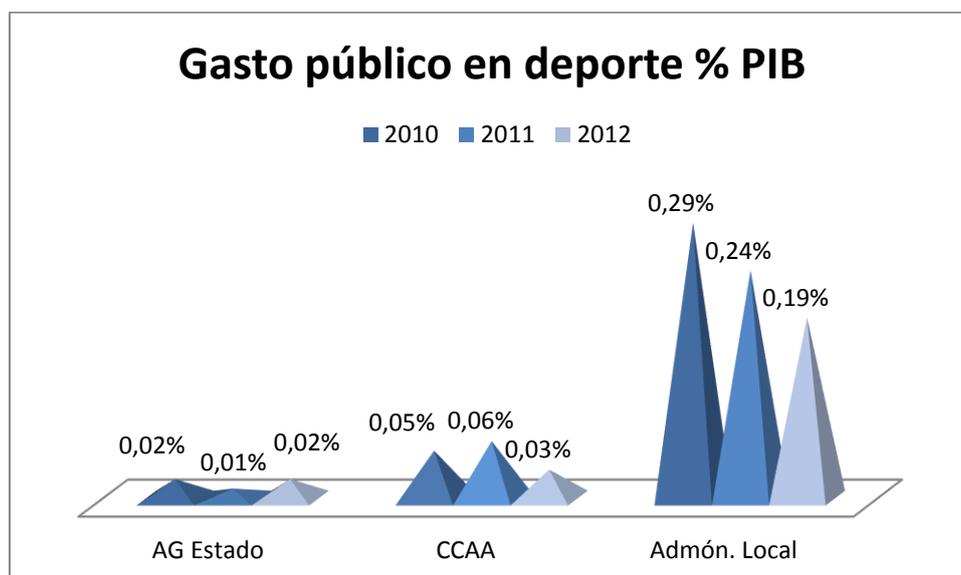


Gráfico 45: Gasto público en deporte como porcentaje de PIB. Elaboración propia a partir de datos del MECD

4- Conclusiones

En el presente capítulo, se han abordado las características de la administración local, centrandó el análisis en el capítulo de gastos. Así, en primer lugar se han analizado los determinantes que influyen en el gasto público de los ayuntamientos. Posteriormente, se ha realizado una aproximación somera a la política fiscal, debido a que los ayuntamientos tienen capacidad de gestión tributaria y, además, pueden implementar incrementos o restricciones del gasto en su presupuesto.

En relación a esto último, la política fiscal se sustenta sobre la gestión de los tributos y la implementación de una política de gasto expansiva o restrictiva. La relación de estos conceptos con la presente investigación está probada en este sentido. A partir de ello, se ha realizado un marco conceptual fundamentado en los principales conceptos relacionados con la econometría espacial, tales como:

- Autocorrelación espacial
- Heterogeneidad espacial
- Dependencia espacial sustantiva
- Dependencia espacial residual
- Matriz de pesos

Por último, se ha realizado un repaso de la literatura en relación con los fenómenos de autocorrelación espacial, positiva o negativa, en el gasto en servicios públicos, implementado por diferentes unidades regionales, ya sean municipios, regiones o condados. Esto ha ofrecido una visión teórica y, a la vez, ha servido para contrastar otros modelos empleados para medir la existencia de fenómenos de correlación en el gasto público. Además, se han analizado las variables que han sido estudiadas en la presente

investigación, tanto desde el punto de vista cualitativo, como desde una visión cuantitativa.

Con todo lo analizado, en la presente investigación se va a presentar un estudio relacionado con la interacción espacial en el gasto en servicios públicos de los ayuntamientos españoles, para el periodo comprendido entre los años 2010 y 2012. Dicho estudio tendrá en cuenta los subprogramas de gasto de cultura, deporte y medio ambiente. Por otro lado, también se va a abordar un análisis, para el mismo periodo, relacionado con las siguientes variables:

- Seguridad
- Vivienda
- Bienestar social
- Medio ambiente
- Servicios sociales
- Promoción del empleo
- Sanidad
- Educación
- Cultura
- Deporte

Los objetivos planteados son analizar la presencia de efectos espaciales en el gasto público de los ayuntamientos españoles para las variables seleccionadas en el periodo señalado, así como observar y analizar, a su vez, el signo de la dependencia espacial. El consenso académico asume la presencia de efectos espaciales en relación con el gasto público de las administraciones públicas. No obstante, a pesar de que esto está ampliamente aceptado, no existe consenso respecto del tipo de efecto espacial observado

ni el signo de la dependencia espacial. Poner luz sobre dicha ambigüedad será el objetivo de la presente investigación, analizando de forma empírica el caso español.

Capítulo III

La administración local y el city marketing

La administración local y la estrategia de “City Marketing”

Como se ha podido observar en los capítulos uno y dos de la presente investigación, la administración local planifica una serie de estrategias que la sitúan en una mejor posición a la hora de prestar los servicios públicos comprometidos con los ciudadanos o a la hora de competir, en el caso de los ayuntamientos, con otras corporaciones locales que prestan los mismos servicios. Una de las estrategias planteadas en los últimos años por todo ayuntamiento que busque diferenciarse de otros para conseguir ventajas competitivas que hagan del mismo un núcleo de atracción de rentas y visitantes y, por otro lado, de prestación de mejores servicios públicos, es la de *city marketing*.

Se podría decir que toda campaña de *city marketing* es un plan de empresa, mediante el cual se analizan debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades, al tiempo que se estudia a la población (demanda de servicios públicos) y a otros competidores (*benchmarking*¹⁰ aplicado a la administración pública). Dicho plan de empresa pone de relieve las necesidades que tiene determinado ayuntamiento para ser realmente competitivo dentro de, obviamente, las capacidades propias del mismo, en base a una serie de variables que influyen o pueden influir en el objetivo.

En suma, la estrategia de *city marketing* está encaminada a ofrecer valor añadido a los ciudadanos. Dicho valor añadido se ofrece desde las características propias de cada ayuntamiento. Así, en base a las mismas y al entorno, es decir, a las variables que influyen en la toma de decisiones de toda corporación local, se potenciarán determinadas capacidades. Por otro lado, aquéllas capacidades que ya estén siendo explotadas, podrían

¹⁰ El benchmarking es el estudio de los procesos llevados a cabo por la competencia. Es un proceso de evaluación de aquéllos competidores que realizan las mejores prácticas (Boxwell, 1994).

ser susceptibles de valoración para intentar mejorar su prestación o presentación de cara al ciudadano.

Estas capacidades pueden ser variadas y estar relacionadas con elementos como:

- Comunicaciones
- Instalaciones
- Equipamientos públicos
- Prestación de servicios públicos
- Atención al ciudadano
- Limpieza y adecuación del entorno
- Agilidad burocrática



Ilustración 46: Política de city marketing. Elaboración propia.

Como se puede observar en la ilustración 46, poder llevar a cabo las estrategias planificadas es lo que hace posible la política de *city marketing*. En numerosas ocasiones, los recursos con los que cuenta determinado ayuntamiento impiden, o al menos

complican, alcanzar los objetivos planeados y planteados. Es por ello que el city marketing es, en muchos casos, un desafío por alcanzar esos objetivos. Se podría decir que es un proceso de innovación o de fijación de estrategias alternativas que permitan alcanzar objetivos ambiciosos con recursos que no son tan importantes. Esto ocurre con la mayoría de ayuntamientos españoles, sobre todo en un escenario financiero que, como vimos en el capítulo uno, no es el más adecuado para fijar estrategias con una solvencia importante.

Por tanto, cabe resaltar que, si bien la situación financiera es de una importancia capital, la política de *city marketing* tiene dos aspectos decisivos que son los siguientes:

1. Voluntad de los gestores municipales para planificar estrategias que mejoren la vida de los ciudadanos
2. Capacidad de innovación o de resolución de contingencias para competir con otros ayuntamientos, a pesar de contar con un escenario poco favorable

1- Una breve introducción al concepto de marketing

El marketing es un conjunto de procesos que viene siendo estudiado desde hace décadas. Estos procesos, generados en torno a uno común, que no es otro que el intercambio de bienes y servicios, están relacionados con los métodos y estrategias encaminadas a satisfacer a ambas partes, es decir, a quien presta un determinado servicio o vende un producto y quien lo compra o lo disfruta. Según (Santesmases, 2012) analizar dichos métodos y estrategias es el objetivo fundamental de toda política de marketing.

Para poner de relieve la importancia del marketing, cabe diferenciar entre marketing estratégico y operativo, analizar la demanda potencial, estudiar a los competidores e incidir en los objetivos fundamentales en cuanto a producto o servicio

dirigido a dicha demanda (Esteban Talaya, y otros, 2013). En un primer análisis somero del asunto, se puede decir que el marketing estratégico está encaminado a estudiar a la demanda potencial y a la competencia, así como analizar cuáles son las mejores formas de llegar a dicha demanda potencial, diferenciándose de la competencia. En cuanto al marketing operativo, el mismo supone implementar las estrategias marcadas por el primero.

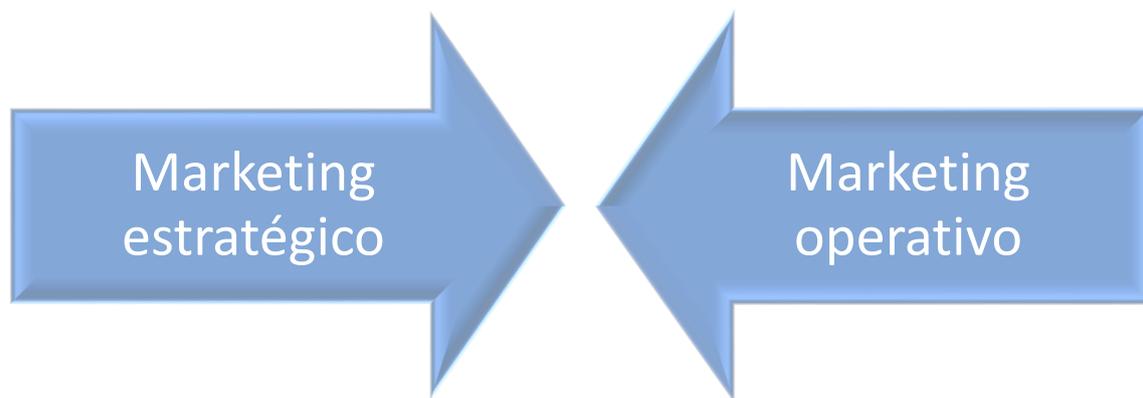


Ilustración 47: Marketing estratégico y operativo. Elaboración propia

En suma, el marketing debe desarrollar las siguientes estrategias:

1. Conocer qué va a demandar el posible consumidor.
2. Analizar, en base al primer punto, qué tipo de producto desea, esto es, qué características debe tener aquello que demanda. En este sentido, entran en juego las condiciones en las que se presta el producto o servicio.
3. Vender o prestar dicho producto o servicio allí donde es solicitado, es decir, acudir al nicho de mercado. En el caso de los ayuntamientos, esto es algo que está claro y definido, lo cual hace que el producto o el servicio debe ser prestado en buenas condiciones en el entorno urbano en el que es demandado.

4. Ofrecer el producto o servicio de manera totalmente accesible para los ciudadanos y en condiciones óptimas.
5. Analizar cómo presta el mismo producto o servicio la competencia. Se analiza, en el caso de las ciudades, cómo prestan otros ayuntamientos los servicios públicos.

En (Serrano Gómez, 1997) se dice que “la utilidad es la capacidad que poseen los bienes para satisfacer necesidades humanas”. En relación con el marketing, esto cobra una importancia capital, pues las estrategias planteadas buscan crear utilidad a los bienes y servicios ofrecidos a la demanda. Por tanto, en busca de dicha utilidad, es ciertamente relevante el hecho de analizar cuáles son las necesidades de los consumidores, estudiar a la competencia y prestar un producto o un servicio en base a todo ello, diferenciándose de los demás.

Otro análisis interesante sobre el concepto de marketing y el alcance de dicha disciplina es el de (American Marketing Association, 2013). La *American Marketing Association* (AMA)¹¹ define dicha disciplina como el conjunto de actividades y de procesos, prestadas por diferentes instituciones, públicas o privadas, encaminados a crear, comunicar, prestar e intercambiar productos que tengan un valor para los consumidores, clientes, socios y para la sociedad en general.

¹¹ American Marketing Association: www.ama.org



Ilustración 48: Marketing estratégico. Elaboración propia

La disciplina del marketing tiene también una serie de objetivos que podrían ser condensados de la siguiente manera:

1. Innovación
2. Fidelización del cliente
3. Posicionamiento de la marca

El primer objetivo debido a que quien presta un servicio o vende determinado producto, ya sea una empresa privada o una institución pública, debe innovar, en el sentido de que debe estudiar a la demanda y prestar dicho producto o servicio de la mejor forma, lo cual implica que deben estudiarse nuevas formas mediante las cuales alcanzar la satisfacción de la demanda.

El segundo objetivo, pues si se crea un producto o servicio fruto de la innovación y del estudio del cliente, será más sencillo que este último sea fiel a quien lo presta. Si se analizan los deseos del consumidor, cómo quiere determinado producto o servicio y cómo

desea que sea prestado, diferenciando toda esta serie de procesos de los de la demanda, es posible que el cliente o el consumidor tengan memoria, lo que hace crecer a una marca.

En relación a ello, se encuentra el tercer objetivo, el de posicionamiento de marca. El marketing estratégico, bien desarrollado e implementado mediante la acción del marketing operativo, consigue posicionar determinado producto o servicio si se ha atendido de forma correcta a las necesidades del cliente o consumidor final.

En última instancia, el marketing es un conjunto de estrategias centradas en la búsqueda de oportunidades. Se trata de minimizar los problemas, maximizando las potencialidades de quien presta el servicio. Maximizar las potencialidades se consigue conociendo bien al cliente o al consumidor final, estudiando el mercado y analizando a otros competidores. En suma, el marketing es una disciplina que busca administrar los recursos de una empresa con un único objetivo: que el producto o el servicio propio sea el que demanden los consumidores (Drucker, 2009). En el caso de las empresas, para obtener beneficio y en el de las administraciones públicas, para prestar los servicios en las mejores condiciones para crear un entorno competitivo y que atraiga a un mayor número de residentes, visitantes o turistas.

Es importante señalar que para cumplir con el objetivo de ofrecer un producto que sea realmente valorado por la demanda, no sólo deben funcionar los procesos o las estrategias planteadas bajo políticas de marketing, sino que el conjunto de la empresa o la institución que implemente dichas políticas, debe actuar en armonía. Todos los departamentos de una institución o empresa deben funcionar al unísono, con los objetivos marcados y asumidos por todos los recursos humanos. Esta es una de las claves del éxito del marketing operativo, pues sin dicha filosofía dentro de la organización, difícilmente

se pueden cumplir objetivos como los que se han mencionado con anterioridad, tales como fidelización del cliente¹² o posicionamiento de marca (Kotler, 2008).

El objetivo de una empresa es crear valor, es decir, obtener una serie de beneficios superiores a los costes de los recursos empleados. La creación de valor en una institución es la de generar un entorno favorable para los ciudadanos y las empresas, lo cual redunde en última instancia en la creación de riqueza y la obtención, de nuevo, de recursos que permitan prestar una vez más los servicios públicos acordados. El objetivo del marketing es el de, por un lado, cumplir con esos objetivos y, por otro, con la creación de valor para el cliente.

Crear valor en el cliente supone ofrecerle un producto o servicio que le provoque sensaciones o le genere una satisfacción superior al precio que ha pagado por disfrutar determinado producto o servicio.

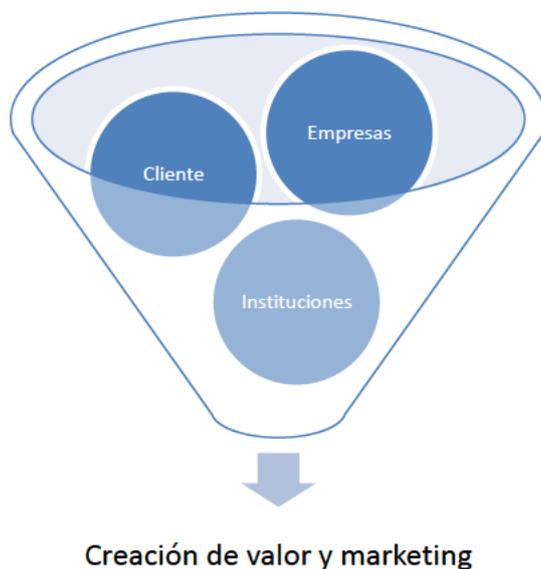


Ilustración 49: Creación de valor y marketing. Elaboración propia.

¹² Para más información sobre fidelización del cliente, se ha tenido como referencia el libro "Fidelización del cliente", de Ana Isabel Bastos Boubeta. Ideas Propias, 2007.

En la ilustración 49 se puede ver cómo la creación de valor, sea en instituciones o empresas y en relación con el cliente, son los objetivos fundamentales a la hora de establecer una política de marketing.

1.1- Variables del marketing

Las variables a tener en cuenta a la hora de aplicar políticas de marketing son las siguientes:

1. Producto o servicio
2. Demanda
3. Competidores
4. Mercado
5. Realidad interna de la empresa o de la institución
6. Realidad social o cambios tecnológicos

Los cambios en la sociedad o los avances producidos a nivel tecnológico deben ser tenidos en cuenta por toda organización, pues contar con ello, como mínimo, equipara a la empresa o institución con sus competidores más avanzados. Es, sin duda, algo necesario, pues en la adaptación a los cambios se encuentra gran parte del éxito empresarial.

La realidad interna de toda empresa o institución que planifique determinadas estrategias de marketing es clave a la hora de comprender tanto dichas estrategias como los objetivos alcanzados. En este punto, entran en juego otra serie de variables independientes como la situación financiera o la accesibilidad a determinado nicho de mercado o demanda concreta.

El mercado indica cuáles son las estrategias que mejor aceptación tienen entre la demanda en general y la concreta, a la cual se dirige determinada política de marketing. Dentro del mercado, influyen otra serie de variables independientes como los gustos puntuales de los consumidores o las tendencias en dicho sentido.

La competencia es una de las principales variables a tener en cuenta, pues el estudio de la misma es una información indispensable que debe tener a disposición toda empresa o institución que busque diferenciarse para obtener la confianza de los consumidores. Analizar los puntos fuertes y débiles de la competencia es, en suma, un ejercicio de responsabilidad dentro de toda organización.

Es importante analizar la demanda a la que va a encaminarse determinado producto o servicio, para así fijar las características del mismo. Conocer los gustos y necesidades del nicho de mercado al que se dirige la estrategia de marketing es, quizá, la información más valiosa con la que cuenta una empresa u organización a la hora de desarrollar su política de marketing.

Por último, el producto o servicio, que debe estar diseñado en base a todas las variables comentadas con anterioridad. El producto o servicio es fruto del análisis o de la situación del mercado, de la competencia, de los consumidores y de la propia empresa o institución. Todo este conjunto de variables forman parte del marketing estratégico de la empresa, tras el cual entra en escena el marketing operativo y la prestación del servicio o la puesta en el mercado del producto final.

En el momento en el que se desarrollan las operaciones fruto de las estrategias antes señaladas, entra en escena el marketing externo, basado principalmente en la correcta prestación del servicio o la buena presentación del producto.



Ilustración 50: Variables del marketing

Los diez pecados capitales del marketing

Es importante conocer bien esta serie de variables, pues no atender de forma correcta a las mismas puede desembocar en lo que (Kotler, 2012) denomina “los diez pecados capitales del marketing”, que son los siguientes (Muñiz González, 2008):

1. No centrarse en el mercado y estar orientados hacia el cliente
2. No conocer al cliente
3. No conocer ni controlar a los competidores
4. No gestionar bien la relación con el entorno
5. Incapacidad para encontrar y gestionar oportunidades de mercado
6. Nula o escasa capacidad para implementar estrategias de marketing
7. Dificultad para asignar mayores recursos a los procesos de producción de bienes o servicios de la compañía

8. Escasa capacidad para implementar una correcta política de comunicación en la empresa
9. Deficiente organización dentro de la empresa o la institución que desarrolla políticas de marketing
10. Escasa utilización de medios en boga tales como las nuevas tecnologías o nuevas técnicas para llegar a la demanda

1.2- Áreas de la empresa relacionadas directamente con el consumidor

Con base en las estrategias planeadas y las operaciones llevadas a cabo para prestar determinado servicio o presentar un producto en concreto, son varias las áreas de la empresa que se ven afectadas en mayor medida por ello. En general, dentro de la organización, deben potenciarse con mayor esmero, a la hora de ofrecer el producto o servicio, determinados departamentos que son decisivos en última instancia para el éxito de todo el proceso.

Estos son, en general, los siguientes:

- Logística de producto
- Buena presentación del servicio que se va a prestar
- Buen desempeño de los recursos humanos que van a realizar las tareas de ofrecer el producto o servicio a los clientes
- Dominio de las relaciones con los clientes a través de los diferentes canales de distribución

En suma, el departamento de recursos humanos debe cuidar la presentación del producto o servicio y gestionar que los trabajadores de la empresa o de la organización desempeñen sus tareas con el enfoque puesto en cumplir la misión principal: generar valor

para la empresa y para el cliente. Junto a ello, una buena logística es clave para que todo ello se lleve a cabo.



Ilustración 51: Determinantes directos en marketing. Elaboración propia

En la ilustración 51 observamos la importancia del marketing estratégico y operativo, como procesos continuados dentro de la organización y cuya conclusión nos sitúa en el contacto con el cliente.

Dicho contacto con el cliente es la culminación de todo el proceso de marketing, si bien éste no finaliza ahí, sino que continúa con el seguimiento del cliente, con el objetivo de generar nuevas oportunidades de contacto con el mismo que redunden en beneficio para la empresa o la organización.

1.3- Marketing mix

A pesar de que la política de marketing está afectada por una gran cantidad de variables internas y externas, existen cuatro principales que afectan al producto o servicio de forma directa. Son las llamadas cuatro “P” recogidas en la literatura anglosajona:

- Producto

- Precio
- Promoción
- Distribución

Como ya se ha señalado (Variables del marketing),¹³ el producto no se entiende sin el estudio de la demanda potencial o de los competidores. Se trata del resultado del análisis de la competencia y de la situación interna de la empresa. Junto al estudio de la demanda, conforman una información clave a la hora de fijar las características del producto.

Por un lado existe diferenciación del producto propio respecto del ofrecido por la competencia. Por otro, se atiende a las necesidades y los gustos de la demanda potencial. Todo ello, junto a las características propias de la empresa o la organización, fijan la estrategia de producto.

El precio es otra de las variables más importantes, debido a que está afectado y se determina con base en diferentes aspectos, como son:

1. Recursos empleados, pues el objetivo es crear valor para la empresa
2. En relación con el primer punto, costes fijos y variables de la empresa y margen de beneficio deseado
3. Precios de la competencia
4. Tendencias del mercado
5. Posibles métodos de pago
6. Poder adquisitivo de la demanda a la que se dirige el producto o el servicio

¹³ La variable producto ya ha sido analizada en el apartado referenciado, sin perjuicio de incluirla de nuevo en las variables de marketing mix y no sólo como variable genérica del proceso de producción dentro de una empresa.

La promoción del producto es decisiva a la hora de colocarlo en el mercado y que la demanda a la que se dirige se decida por comprarlo. Se trata de un proceso decisivo debido a que es cuando se ofrece al consumidor, por diversos canales, una serie de características que reflejen las bondades del producto o servicio. Este proceso se puede desarrollar por las siguientes vías:

- Publicidad tradicional
- Marketing directo
- En relación con el anterior y en un mundo adaptado a las nuevas tecnologías como el actual, cabe resaltar el *inbound*¹⁴ marketing

Mediante el *inbound* marketing, las empresas u organizaciones promocionan y venden su producto o prestan su servicio a través de canales de internet.

Por último, la distribución. Se trata del momento decisivo en el cual la empresa o la organización vende el producto o presta el servicio. En este sentido, es importante que la comercialización se realice teniendo en cuenta todas las variables anteriores e intentando que la misma se produzca en un entorno de cercanía con el cliente. La misma puede ser de forma directa, analizando los puntos estratégicos por los que se mueve la demanda a la que se dirige el producto o servicio o a través de las nuevas tecnologías.

Con el paso de los años, dicho modelo tradicional de marketing mix se ha ido enfocando hacia otro más centrado en el cliente(Grönroos, 1994), en todos los ámbitos, tanto desde el punto de vista del producto y el precio, como de la promoción y la distribución. Se ha producido este giro debido a que se entiende que la satisfacción del

¹⁴ El inbound marketing es la combinación de las herramientas SEO, el social media y el marketing de contenidos (Fishkin y Hogenhaven, 2013)

consumidor es lo que hace que determinada empresa u organización obtenga el éxito esperado y, de este modo, dicho objetivo se alcanza de forma más sencilla.



Ilustración 52: Marketing mix. Las cuatro "P". Elaboración propia

El marketing mix centrado en mayor medida en el cliente tiene las siguientes características (Muñiz González, 2008):¹⁵

- Producto enfocado al cliente
- Precio enfocado a las características de la empresa y del propio cliente
- La promoción entendida como comunicación con el cliente
- La venta o la distribución dentro del proceso de comercialización del producto o servicio

¹⁵ Ver capítulo uno Marketing. Presente y futuro. Para observar la transformación del marketing mix centrado en las cuatro "P" en un marketing mix centrado en el cliente mediante las cuatro "C"

De las cuatro “P” a las cuatro “C”

Por tanto, en la literatura se recoge la evolución del marketing mix centrado en las cuatro “P”, estrategia que sirve de base de toda política de marketing desde hace décadas, también hoy, a otra quizá más centrada en el cliente y no tanto en la empresa, que también. Este nuevo marketing mix adaptado a los nuevos tiempos, se basa en las cuatro “C”, relacionadas con el cliente, las características del mismo y de la propia empresa y organización, la comunicación con el cliente, ya sea por métodos tradicionales o adaptándose a los canales que ofrecen las nuevas tecnologías y, por último, la comercialización, que también ha evolucionado, pudiéndose realizar por diversos canales.

En un mundo tan cambiante como el actual, se hace necesario recurrir a los métodos novedosos que van surgiendo pues, de lo contrario, se omite toda la información que nos aporta el mercado y la competencia y la empresa u organización se queda aislada al margen de los tiempos actuales. No utilizar las herramientas más avanzadas supone una desventaja que se traduce en debilidades a la hora de llegar a los consumidores. Por otro lado, la fortaleza con la que cuentan hoy en día las pequeñas empresas u organizaciones, es que los nuevos métodos son mucho más accesibles, lo cual genera ventajas competitivas respecto de la competencia. El acceso a internet y a los canales de promoción o distribución es hoy una herramienta que está al alcance de casi todos y, por tanto, se hace necesario recurrir a dicha herramienta para estar adaptado a los tiempos actuales.

1.4- Marketing interno y externo

También es importante diferenciar entre el marketing interno y el marketing externo, pues las estrategias planteadas y puestas en valor mediante el marketing operativo no se desarrollan sólo dentro de la empresa. En este sentido, como se ha

comentado con anterioridad, todos y cada uno de los elementos de la empresa deben estar encaminados a un mismo fin.

El marketing interno es el conjunto de estrategias que se fijan dentro de la empresa a la hora de estudiar a los clientes potenciales, dirigirse a un determinado nicho de mercado o en el momento de estudiar a la competencia. También se centra en la creación del producto con base en todos los elementos de juicio obtenidos fruto de todo lo anterior.

Por otro lado, el marketing externo es la manera mediante la cual se presta un determinado servicio o se ofrece al consumidor determinado producto que con anterioridad ha sido desarrollado o creado en relación a una serie de estrategias marcadas. Es, quizá, igual o más decisivo que el marketing interno, debido a que sin un correcto posicionamiento y una certera prestación del servicio por parte de los recursos humanos o mediante las correctas herramientas empleadas para tal cosa, quizá podría echarse a perder todo el trabajo anterior.



Ilustración 53: Marketing interno y externo. Elaboración propia

En la ilustración 53 se resalta la importancia del marketing interno y externo dentro de toda organización que implemente estrategias y procesos de marketing.

1.5- Producto y servicio: de lo tangible a lo intangible

En relación con la presente investigación, que se ha centrado en el city marketing de los ayuntamientos españoles, cabe resaltar la diferencia entre producto y servicio, pues las administraciones públicas prestan servicios y las características de los mismos varían algunas de las estrategias de marketing.

Los servicios prestados por dos empresas tienen muchas posibilidades de ser muy diferentes. El servicio ofrece la posibilidad de innovar con mayor profundidad y de aportar un toque diferenciador mucho más acusado que en el caso de la comercialización de un producto. En el caso de los ayuntamientos, si bien los servicios públicos se rigen por normas comunes, cabe la posibilidad de innovar en aspectos como la promoción o la comercialización.

La prestación de un servicio público implica, a su vez, un contacto con el consumidor mucho más directo, lo cual hace mucho más importante la correcta gestión y el positivo funcionamiento de los recursos humanos. Así, si los servicios ofrecidos están relacionados con la gestión de diversos trámites ofrecidos por un ayuntamiento, los recursos humanos dependientes de dicho ayuntamiento deben ofrecer tal servicio en las mejores condiciones. En suma, la prestación del servicio y el contacto con el consumidor, en este caso el ciudadano que demanda los servicios públicos por los que ha tributado, es inseparable (Grande Esteban, 2005).¹⁶

¹⁶ Ver capítulo dos “Implantación del marketing en las empresas de servicios” y capítulo cuatro “El comportamiento de los consumidores de servicios”

Sobre el grado de contacto con el consumidor

(Chase, 1978) crea un modelo mediante el cual se relaciona la cercanía con el cliente a la hora de valorar si lo que se ofrece se acerca más o menos al concepto de servicio. Así, a mayor contacto con el cliente, mayor posibilidad de que lo que se comercializa o se vende sea un servicio.

Esta correlación positiva nos indica que, en organizaciones tales como las administraciones públicas, las cuales ofrecen servicios públicos de diferente índole, el contacto con el cliente, en este caso un ciudadano, es muy acusado. Digamos también que podría existir una relación entre la prestación de producto o servicio y el tipo de organización de la que se trata. Así, los servicios están relacionados con determinado tipo de empresas que ofrecen, por ejemplo, servicios financieros o turísticos. También con las administraciones públicas, que ofrecen servicios que son prestados en contacto directo con el cliente. Se trata, pues, de servicios puros.

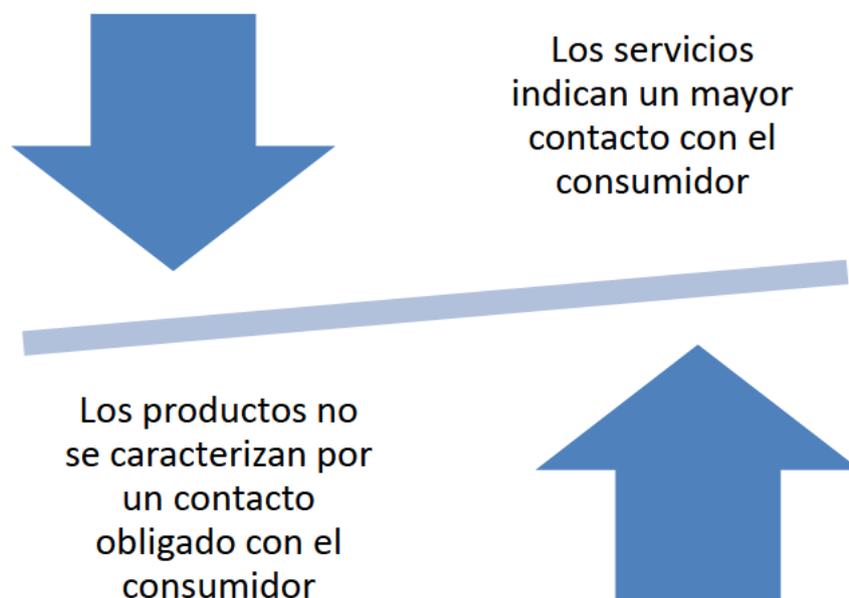


Ilustración 54: Productos y servicios. Su relación con el consumidor. Elaboración propia

Además, Chase, 1978 clasifica los servicios de la siguiente manera, atendiendo al grado de contacto con los clientes:

- Servicios puros
- Servicios mixtos
- “Cuasimanufacturas”
- Manufacturas

Con base en esa clasificación, los servicios puros están relacionados con un alto contacto con el cliente. Dichos servicios puros podrían ser, por ejemplo, los servicios sanitarios o la educación pública. En el otro lado se encuentran los bienes que están relacionados con un escaso contacto con el cliente. En este caso, por ejemplo, podemos hablar de la producción de carne de ganado (Mersha, 1990)¹⁷.

Otra de las diferencias entre producto y servicio la podemos encontrar en si uno es más o menos tangible. Evidentemente, los servicios puros no son tangibles, por lo que a mayor “tangibilidad”, menor posibilidad de que se trate de un servicio.

(Bell, 1986) crea una matriz en la que se muestra la diferencia entre bien o servicio atendiendo al grado de “tangibilidad” de los mismos. Así, también existen productos que tienen algo de servicio y viceversa, los cuales se encuentran a mitad de camino entre aquellos bienes que son tangibles en su totalidad y los servicios puros, los cuales no son tangibles.

Por otro lado, cabe resaltar las relaciones de dominancia y compromiso entre la empresa u organización que presta un servicio y el cliente. Según (Grande Esteban, 2005),

¹⁷ Para más información, ver Mersha, T. “Enhancing the customer contact model”. Journal of operations management 9 (3). 1990. Sobre la relación con el modelo de contactos expuesto por Chase en 1978

en la relación de intercambio se producen las siguientes relaciones de dominancia y compromiso:

- Dominancia y compromiso elevado. Cuando el cliente demanda el servicio y pretenden continuar demandándolo en el futuro. Se produce cuando el servicio es atractivo y se desarrolla si el cliente queda satisfecho tras el primer servicio.
- Dominancia elevada y compromiso bajo. El cliente demanda el servicio, pero quizá no vuelva a demandarlo en el futuro, esté o no satisfecho.
- Dominancia baja y compromiso alto. Son servicios que se reclaman bajo eventuales contingencias, lo cual hace que el cliente no tenga el poder de decisión a la hora de demandar esos servicios. Puede tratarse de un servicio jurídico o médico, el cual puede generar un compromiso alto, al necesitarlo en un futuro.
- Dominancia baja y compromiso bajo. Servicios que se reclaman bajo eventuales contingencias, siendo el compromiso bajo en cuanto al escaso interés de necesitar el mismo en un futuro.

1.6- Marketing estratégico

Una aproximación mucho más extendida sobre el marketing estratégico debe hacer referencia, en primer lugar, a su naturaleza de planificación. La estrategia de marketing consiste en estudiar y planificar el qué y el cómo, sin olvidar los motivos por los cuales se llega a determinadas conclusiones en materia de estrategia.

Las empresas o las organizaciones cuentan con la ventaja de poder planificar, en mayor o menor grado, sus estrategias de producto o servicio. Analizar el modo mediante el cual llegar a los consumidores es de una importancia vital, tanto para la organización como para el cliente y requiere de un estudio pormenorizado de un gran número de variables. Algunas de ellas directamente relacionadas con la presentación del producto o

la prestación del servicio y otras que, si bien no están relacionadas directamente si que interfieren en el proceso de creación de valor.

El marketing estratégico nos aporta una visión clara o al menos cercana a las necesidades de los consumidores. Esta valiosa información se obtiene fruto del análisis de las variables mencionadas con anterioridad y determina los pasos a seguir por los gestores de determinada organización. Los pasos a seguir pueden ser:

- Adentrarse en determinado nicho de mercado
- Rechazar dicho nicho de mercado porque no se adecúa a las características de determinada organización y buscar otro nicho acorde a dichas características

En el caso de las administraciones públicas, sirve para conocer cómo prestan los servicios públicos otros ayuntamientos y qué se puede hacer para mejorar el entorno y crear un hábitat que atraiga inversiones y, por tanto, mejore la calidad de vida de los ciudadanos.

La importancia del marketing estratégico, sea en relación a una empresa o a una organización, se sustenta con una visión a medio o largo plazo. Es con una visión a largo plazo como obtenemos información sobre las preferencias o los gustos de los consumidores, tanto las actuales como las futuras. Se trata de indagar acerca de los elementos que afectan a la empresa y que deben ser tenidos en cuenta en el proceso de producción o en la creación de un servicio y su prestación.

Además, si se atiende a los gustos de los consumidores y la organización analiza cuáles son las tendencias futuras en cuanto a sus preferencias, es de esperar que dicha organización goce de una ventaja competitiva frente a sus competidores. En suma, lo que necesita toda organización es conocer las tendencias del mercado para prestar un producto

o servicio actualizado y en boga en el nicho de mercado al que se dirige toda la estrategia de la misma.

Conociendo dichas tendencias, se puede fijar una estrategia de marketing mucho más acertada, asumiendo que pueda haber elementos cambiantes o fallos en el análisis de las distintas variables que afectan a cualquier empresa u organización. Además, al conocer dichas tendencias, la empresa u organización puede realizarse varias preguntas clave para analizar la situación respecto de dichas tendencias observadas.

- ¿En qué situación se encuentra la empresa u organización?
- ¿Qué hace falta para alcanzar determinado objetivo?
- ¿Está adaptada la empresa a los gustos de los consumidores?
- ¿Cuenta con ventajas respecto a la tendencia esperada en las preferencias de los consumidores?

Con base en ello, se pueden fijar, al margen de los objetivos a medio y largo plazo, una serie de objetivos a corto plazo que ofrezcan logros que permitan a la organización responder con mejor disposición a las preguntas planteadas con anterioridad (Munuera Alemán, 1998).

1.6.1- ¿Qué es el counter-knowledge?

El *counter-knowledge* hace referencia a la capacidad para gestionar el conocimiento de rumores dentro de la organización o dentro de un grupo de trabajo. Se trata de analizar cómo afecta a los ciudadanos ese tipo de problemas, entre los que también están los procedimientos erróneos u obsoletos. En relación con el city marketing puede tener consideraciones de una relevancia importante, en el sentido de conocer cómo

afectan dichos rumores al desempeño de la organización, en este caso, a los ayuntamientos.

Es interesante analizar el grado en el que dichos rumores pueden afectar al desempeño del entorno de la ciudad fruto de la gestión de la administración local. Por tanto, relacionar *counter-knowledge* con *city marketing* es una buena forma de medir si la correcta o negativa gestión de los equipos interfiere en la gestión de la ciudad.

En ese sentido, (Kurland, 2000) expone que los rumores dentro de las organizaciones pueden ayudar, en última instancia, a generar comunicación entre los empleados de las empresas o instituciones. La pregunta que puede ser realizada es si ello contribuye a generar un mejor entorno económico debido a la mayor comunicación entre miembros de una misma organización.

Pero, por otro lado, dichos rumores pueden entorpecer la comunicación dentro de la organización, cercenando la capacidad de los trabajadores para realizar sus tareas en las mejores condiciones, lo cual hace más complicada la consecución de los objetivos de la empresa o la organización. El conocimiento compartido es, en suma, decisivo dentro de cualquier organización. También en la administración pública. Los ayuntamientos son entramados administrativos, en muchas ocasiones, de gran relevancia y, por tanto, es recomendable que los procesos internos estén mucho más claros.

La generación de conocimiento erróneo o poco fidedigno, puede interferir de forma decisiva en la consecución de los objetivos y, además, puede crear una imagen de marca claramente negativa. Esto choca, de forma decisiva, con los objetivos de una correcta campaña de *city marketing*, mediante la cual se busca crear una imagen atractiva para los residentes y posibles visitantes, turistas o inversores.

Como se ha señalado, en organizaciones de gran tamaño es mucho más importante que existan mecanismos de comunicación y de compartición de conocimiento útil, pues la transmisión de conocimiento erróneo o poco fidedigno puede causar errores en cadena complicados de resolver, lo cual puede poner en peligro la consecución de objetivos o la imagen de marca de una ciudad o de una empresa.

En este sentido, existen ejemplos variados relacionados con la compartición de conocimiento erróneo o poco fidedigno, también por la omisión de conocimiento real o positivo. Si bien es algo genérico, esto ayuda a comprender los procesos de generación y puesta en común de conocimiento dentro de una empresa u organización. Poner en perspectiva todo esto, ayuda a comprender cuáles deben ser los correctos mecanismos de conocimiento dentro de una empresa y qué grado de poder decisorio puede alcanzar el conocimiento poco fidedigno. Relacionar dicha variable con la búsqueda de creación de una potente o reconocible imagen de marca para determinada ciudad, es de una importancia capital.

En la historia de la humanidad, ha habido numerosos ejemplos de cómo se ha transmitido un conocimiento erróneo o poco fidedigno. Ejemplos a modo general hay muchos, como puedan ser que el hombre jamás pisó la luna o que toda la historia Antigua se fundamenta sobre mitos y leyendas. Esta transmisión de conocimiento poco fidedigno no se ha extendido de forma general, pero sí que ha influido en las decisiones de muchas personas, influyendo decisivamente en su forma de actuar o en la toma de decisiones de dichas personas. Esto, a una escala menor, como pueda ser una organización o determinada empresa, es de una importancia vital a la hora de gestionar la misma.

Analizar este tipo de transmisión de conocimiento, ha sido objeto de numerosos estudiosos. (Thompson, 2008), señala algunos ejemplos de conocimiento erróneo o poco

fidedigno que influye en la toma de decisiones del ser humano, generando resultados, en muchas ocasiones, sorprendentes. Entre los más destacados, se podrían señalar los siguientes:

- Teorías de la conspiración sin fundamentos objetivos
- Negacionismo del holocausto nazi
- Tratamientos de nula relevancia medica
- Reinterpretaciones de la historia
- Demagogia política

Dentro de determinada empresa u organización, podemos encontrar la compartición de conocimiento erróneo o poco fidedigno de la siguiente forma:

- Mala comunicación a la hora de transmitir una tarea
- Escaso interés a la hora de comunicar dicha tarea
- Generación de rumores perjudiciales para la convivencia entre distintos miembros del equipo humano
- Inexistencia de un programa de buena comunicación entre los distintos departamentos dentro de determinada empresa u organización
- Otras disputas personales

En definitiva, la gestión del conocimiento dentro de las empresas u organizaciones es de una importancia vital a la hora de gestionar un negocio o determinado proyecto público. En empresas pequeñas, quizá exista la posibilidad de gestionar la comunicación de manera más clara, sobre todo en aquéllas que son familiares.

Por el contrario, las medianas y grandes empresas, además de las organizaciones como las administraciones públicas, que gestionan gran cantidad de recursos, necesitan

de mecanismos de comunicación mucho más claros, que sigan un proceso mecanizado y que se puedan transmitir con facilidad entre los distintos miembros del equipo humano. Lo contrario puede suponer el fracaso a la hora de conseguir los objetivos planteados.

1.6.2- ¿Qué es el open-mindedness?

Se trata de la disposición a recibir nuevas ideas dentro de las organizaciones. En ese sentido, es de gran importancia a la hora de establecer si la conjunción de equipos dentro de una organización concreta como es un ayuntamiento, interfiere en la gestión de la ciudad. Además, es interesante para medir el grado en el que se relaciona con la política de *city marketing*.

En (Kavaratzis, 2007) se expone la importancia de canales mediante los cuales se comparta conocimiento. Esto ocurre en la ciudad de Amsterdam, donde se celebran actividades de diversa índole en las cuales los residentes celebran reuniones mediante las cuales pueden compartir ideas a través de eventos tales como el “Día de Amsterdam”.

Esto está relacionado con la imagen de la ciudad, lo cual genera importantes beneficios desde el punto de vista del *city marketing*. Una mayor disponibilidad a la hora de compartir conocimiento en espacios comunes puede generar una imagen que atraiga a otros residentes, lo cual redundará en una potenciación de la imagen de la ciudad.

También en las organizaciones y en las empresas, la apertura ante nuevas ideas genera una relación con el capital interno y externo de la empresa. A su vez, la literatura recoge que las empresas que tienen una mayor disposición a asumir nuevas ideas, tienen un mejor desempeño dentro del mercado. Esta disposición a asumir nuevas ideas se realiza desde dos vertientes:

1. Capacidad para abrirse a nuevas fuentes de conocimiento
2. Voluntad de encontrar nuevas fuentes de conocimiento

Las empresas que asumen estas dos vertientes, ponen especial atención a la creación de conocimiento que genere nuevas ideas y pueda hacer que la empresa evolucione positivamente. Esta voluntad de atracción y asunción de nuevas ideas también puede ser llevada a cabo por otro tipo de organizaciones o por la propia administración pública. Los ayuntamientos también tienen la capacidad de realizar una apertura a nuevas ideas que provengan de su propio equipo humano o que sean fruto del estudio de la competencia o de las nuevas tendencias del mercado.

En relación con el city marketing, si determinado ayuntamiento no está abierto a nuevas ideas que puedan mejorar las características del entorno y que puedan hacer que se cree o se mejore determinada imagen de marca, la competitividad del mismo caerá respecto a sus competidores, lo cual redundará en la pérdida de influencia respecto a la atracción de inversión y la creación de riqueza. Además, los propios residentes se verán atraídos por ayuntamientos que sí asuman la implementación de nuevas ideas que hagan mejorar el entorno de determinado ayuntamiento.

En el estudio de (Gatterman, y otros, 2011) se encuentra una relación entre la apertura ante nuevas ideas y el capital social interno y externo, entendiéndose ambos como procedimientos y normas que hacen que se busquen objetivos comunes de forma más efectiva (Putnam, 1993). El primero dentro de la empresa o de la propia organización y el segundo relacionado con las normas que se adquieren de modo general desde una perspectiva externa en relación con la empresa u organización.

En suma, la apertura ante nuevas ideas es decisiva para el buen desempeño de un ayuntamiento en particular y de cualquier organización en general, pues de lo contrario

se podría caer en un ejercicio de estancamiento que no genera valor para la marca que se está gestionando. Por tanto, en relación con el *city marketing*, la apertura ante nuevas ideas puede resultar decisiva a la hora de crear una ciudad con un entorno favorable en todos los sentidos.

1.7- Marketing operativo

El marketing operativo se centra en ejecutar las estrategias planteadas por el marketing estratégico tras el análisis de todas las variables estudiadas a lo largo del capítulo uno. Por tanto, mientras el marketing estratégico se basa en el análisis, el marketing operativo es netamente de acción (Muñiz González, 2008)¹⁸.

Por ejemplo, mientras el marketing estratégico se centra en analizar cuáles pueden ser los mejores canales mediante los cuales hacer llegar a los clientes la publicidad de la empresa, el marketing operativo ejecuta dicha acción, realizando tareas de posicionamiento de la marca, teniendo en cuenta las conclusiones a las que han llegado los técnicos o gestores de la empresa u organización.



Ilustración 55: La acción como característica del marketing operativo. Elaboración propia

¹⁸ Ver "Marketing en el siglo XXI" de Rafael Muñiz González (2008). Capítulo diez.

Como ejemplo de marketing operativo podríamos hablar del marketing directo, que se centra en el contacto entre la empresa u organización y el cliente. Se trata de las técnicas empleadas para llegar al cliente o consumidor de forma directa. Estas técnicas son diversas, existiendo unas más tradicionales, como puede ser la publicidad tradicional u otras más novedosas, sobre todo con el crecimiento de la tecnología y las redes sociales en los últimos años.

Se trata, por tanto, de crear una relación con el consumidor que previamente ha sido estudiado mediante el marketing estratégico, contando con datos sobre los gustos de la demanda a la que se dirige el producto o servicio y acerca de los medios que deben ser empleados para llegar de la forma más simple. La principal ventaja competitiva de este tipo de marketing operativo es que, al existir una gran cercanía con el cliente o consumidor, la empresa u organización avanza en gran medida en cuanto a la fidelización del cliente, pudiendo ofrecer un trato más personalizado.

Esto último también ocurre con los ayuntamientos, que pueden prestar sus servicios por medio de las tecnologías de la información y la comunicación. Ejemplo de ello es la prestación de servicios deportivos a través de la concejalía de deportes de cualquier ayuntamiento que cuente con este sistema. Cualquier ciudadano puede reservar una pista deportiva a través de dicho canal de comunicación con la administración pública. Esto permite acercarse al consumidor de forma sencilla y directa, lo cual beneficia también al primero.

Entre las principales características del marketing directo, podemos resaltar las siguientes:

1. Se puede medir: al contar con una herramienta mediante la cual poder comercializar determinado producto o servicio, determinada organización tiene en su mano la posibilidad de medir el volumen que llega a los consumidores.
2. Es más flexible, debido a la cercanía con la que consumidor y organización se ponen en contacto.
3. Es interactivo.
4. Es susceptible de análisis y valoración.
5. Existen grandes posibilidades de fidelización del cliente, debido a la cercanía en el trato y la posibilidad de realizar un mayor seguimiento del cliente sin necesidad de realizar grandes inversiones.
6. Se trata de herramientas que pueden constituir una red de redes, al ser susceptible de integrar las relaciones con los clientes en una base de datos, lo cual genera muchas posibilidades en cuanto al punto cinco, relacionado con la fidelización del cliente.

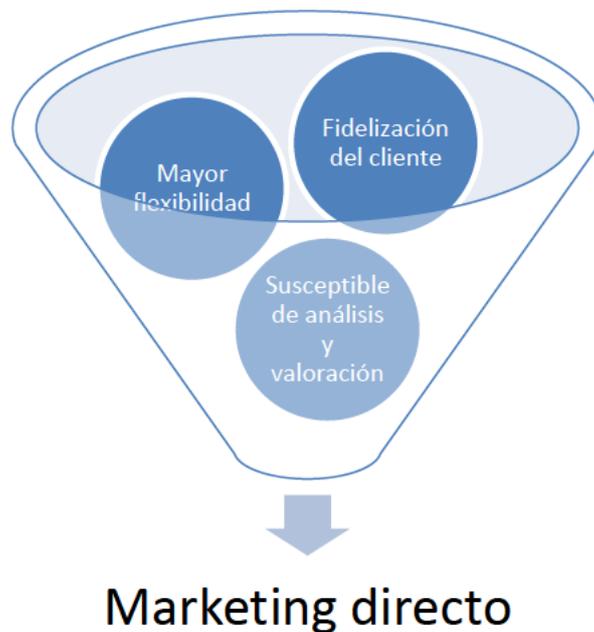


Ilustración 56: Marketing directo, algunas características. Elaboración propia

En suma, el marketing operativo se basa en el conjunto de operaciones llevadas a cabo por las organizaciones para plasmar las conclusiones alcanzadas mediante el marketing estratégico, con el objetivo de generar valor para la compañía u organización.

2- Del city marketing al city branding

El marketing, como se ha analizado a lo largo del capítulo uno, se entiende cómo un proceso mediante el cual las empresas consiguen ofrecer sus productos o servicios a la demanda, con la finalidad de prestarlos en las mejores condiciones posibles y a la vez diferenciarse de sus competidores. Si se hace referencia al “city marketing” desde una visión más profunda, se entiende éste como el proceso mediante el cual los diferentes agentes (administraciones públicas, empresas) logran vender una imagen a los posibles visitantes o a los propios ciudadanos que disfrutan de los servicios de una ciudad. Se trata de una correcta estrategia que permita gestionar las relaciones entre la oferta y la demanda en el marco de las ciudades.

Según (Ashworth, y otros, 1988) *“el correcto funcionamiento de muchas de las actividades desarrolladas en entornos urbanos, tanto en el sector privado como en el público, depende del contexto de mercado en el que se desarrollan”*¹⁹

En relación con lo expuesto por Ashworth & Voogd (1988) y, en un mundo cada vez más globalizado y en el que la transacción cultural y social es tan importante, es relevante el hecho de encontrar cuáles son las pautas a seguir para lograr que una ciudad o destino goce de elementos diferenciadores a ojos de la población. Estos elementos

¹⁹ El concepto de citymarketing, no sólo en relación a la atracción de inversiones, sino desde el punto de vista de las acciones llevadas a cabo para atraer dichas inversiones. Es decir, no sólo en relación al objetivo final, sino al proceso llevado a cabo para alcanzarlo. Evidencias para el caso de Holanda.

diferenciadores pueden ser la clave para el éxito de las empresas y, por tanto, para el beneficio económico y social de las ciudades.

Las ciudades cuentan con diferentes realidades, ya sean de índole cultural, social o económica, que las dotan de una imagen de cara a la población. Encontrar cuáles son los aspectos clave en una determinada ciudad, aportaría una ventaja competitiva decisiva a la hora de planificar mejor la estrategia a seguir para vender los productos o servicios que las empresas o instituciones públicas ponen a disposición de los consumidores.

En suma, las ciudades se convierten en un producto que sea atractivo para los ciudadanos y para los posibles visitantes. También para los inversores. Se trata, como señala (Ashworth, 1990) de aplicar fundamentos de marketing, tanto estratégico como operativo, para vender determinado “producto urbano”. Esto es, que los gestores municipales conciban la gestión de la administración pública como si de un producto empresarial se tratase, pues las similitudes son más de las que en ocasiones se asumen.

El problema surge cuando los gestores municipales creen que el *city marketing*, tanto desde el punto de vista estratégico como operativo, se reduce tan sólo a la promoción de determinado destino. La imagen de “marca” de determinada ciudad es decisiva, pero viene desde la reconstrucción o desde la planificación integral de todas las potencialidades del entorno urbano. Redefinir la imagen de una ciudad se consigue aplicando estrategias de marketing a diferentes ámbitos (Paddison, 1993) que, como se ha señalado con anterioridad, abarcan realidades como las comunicaciones, la prestación de servicios públicos o la agilidad en la prestación de respuesta al ciudadano ante eventuales trámites o problemas²⁰

²⁰ En “City marketing, image reconstruction and urban regeneration”, el autor señala la importancia de la aplicación de estrategias de marketing en cuanto a la planificación urbana, poniendo de relieve el ejemplo de la ciudad de Glasgow, Escocia.

El marketing de ciudades aparece, cada vez con mayor frecuencia, en la literatura científica. La importancia de estudiar métodos que incrementen la competitividad de determinada ciudad y la necesidad de conocer por qué estos métodos funcionan, hace que cada vez haya más información al respecto, lo que facilita la implementación, teniendo en cuenta las características particulares de cada destino, de medidas que repercutan en la mejora del entramado económico de las ciudades.

El *city marketing* tiene como principales objetivos el crecimiento de la competitividad de las ciudades, la atracción de inversiones, el establecimiento y la mejora de una imagen de marca propia (Bramwell, y otros, 1994).

Teniendo en cuenta la referencia anterior, podemos establecer que esos objetivos se pueden alcanzar poniendo en valor los principales activos con los que cuenta determinada ciudad o, en su defecto, creándolos y, por otro lado, desarrollando una correcta campaña de promoción de destino. Esto, implementado de forma correcta, nos conduciría al mantenimiento o la creación de una imagen de marca, la llamada identidad del destino.

¿Qué es el city branding?

Aunque relacionado con el *city marketing*, el *city branding* podría considerarse como uno de los pasos desarrollados, quizá el último, dentro del complejo proceso de *city marketing*. Se trataría de mantener e incluso mejorar la imagen de marca de determinada ciudad.

Es un proceso con gran protagonismo actualmente, desarrollado por los departamentos de comunicación de las corporaciones locales y de cuyos beneficios se aprovechan las distintas áreas de trabajo.

En suma, el proceso de *city branding* consiste en implementar técnicas con el objetivo de desarrollar una marca de ciudad. Dicha marca de ciudad debe ser potenciada y mantenida en el tiempo. Mantener una imagen de ciudad requiere de una gestión correcta de todos los recursos con los que cuenta una corporación, es decir, de implementar políticas que estén encaminadas al mismo objetivo.

Dicho objetivo no es sencillo, pues no todas las corporaciones locales cuentan con los mismos recursos ni todos los consumidores o ciudadanos perciben el trabajo desarrollado como una marca propia de ciudad. Quizá el elemento más importante a la hora de implementar una estrategia de *city branding* es el tiempo, pues para alcanzar la fidelidad del consumidor respecto de una marca en concreto, es necesario que la ciudad sea vista como un producto, con elementos claramente diferenciados y que sean distintos de los ofrecidos por otros municipios.

Cada ciudad cuenta con unas peculiaridades, pero dichas peculiaridades quizá sean compartidas por otras ciudades del entorno, por lo que el trabajo a desarrollar y el objetivo a alcanzar es conseguir que determinado municipio cuente con una imagen de marca propia, que sea reconocible y que cuente con la característica de la perdurabilidad.

Por tanto, podríamos resumir que la aparición del *city branding* ha sido desarrollada por la unión de tres hechos fundamentales(Bramwell, y otros, 1994):

1. Aparición de nuevas tecnologías
2. La globalización de la economía mundial
3. El crecimiento de los desplazamientos de larga distancia por motivos de descanso

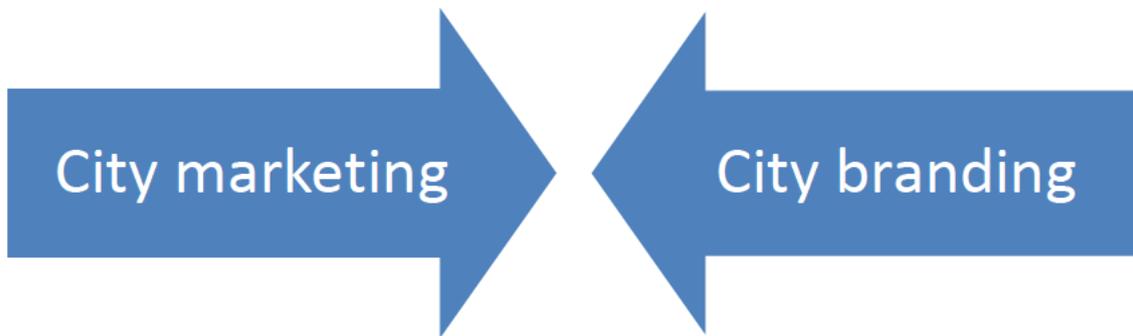


Ilustración 57: Relación entre city marketing y city branding. Elaboración propia

En definitiva, la relación entre city marketing y city branding está muy consolidada, teniendo características en común y un objetivo concreto, que no es otro que la consecución de una marca relacionada con determinado destino que genere valor y con ello riqueza en los entramados urbanos²¹.

2.1- Hacia un modelo de city marketing: marco teórico

La literatura relacionada con la estrategia de city marketing muestra que este fenómeno es una consecuencia inherente a la globalización. La voluntad de las personas de realizar desplazamientos cada vez más largos, el crecimiento de las comunicaciones y el perfeccionamiento de las tecnologías, tiene como consecuencia el fomento de la competitividad entre diferentes emplazamientos geográficos. Las ciudades que no estén capacitadas para adaptarse a estos cambios, irremediablemente tendrán que hacer frente a numerosos problemas.

²¹ Ver (Bramwell, y otros, 1994) para observar cómo se genera riqueza en entornos urbanos mediante estrategias de city marketing. El caso de cinco ciudades del Reino Unido: Birmingham, Bradford, Manchester, Sheffield y Stoke-on-trent.

Como toda campaña de marketing, basada en el estudio de la demanda para, en base a la misma, crear un producto o servicio atractivo y distribuirlo con una determinada estrategia, los emplazamientos geográficos, en este caso ciudades, necesitan desarrollar sus propios productos y ofrecer servicios atractivos para que la vida en las ciudades sea apetecible y para que ciudadanos o empresas, que son los agentes económicos que crean riqueza, se asienten dentro de los propios límites geográficos.

La ciudad es un producto y como tal debe ser vendido, contando en su interior con diferentes realidades que conforman un todo a la vista de la demanda. En el estudio arriba comentado se hace referencia, ya en esos años, a la creciente puesta en marcha de actividades tendentes a potenciar este proceso. Es decir, el proceso de gestión de la marca ciudad tiene ya un largo recorrido, si bien, al ser un proceso basado en las demandas de la sociedad, está en continuo cambio y estudio. Este continuo cambio permite establecer cuáles son las mejores estrategias a seguir para satisfacer, en mayor medida, las demandas de la sociedad.

Dentro de esta estrategia, como ocurriría en cualquier campaña de marketing llevada a cabo por empresas en el sector privado, se observa la potenciación de las fortalezas u oportunidades con las que cuenta determinada ciudad, en dirección a ser vendidas, en mayor medida, a una demanda concreta.

Los ayuntamientos españoles, en general, invierten en capital humano especializado para vender de forma profesional la imagen de la ciudad. Se trata, pues, de establecer una filosofía centrada en que la administración pública es una gran empresa que, lógicamente, sigue estrategias de marketing tradicionales pero, también, novedosas, sin dejar de lado la importancia de sus particularidades socioeconómicas. Es en este punto donde se debe tener en cuenta lo que ha sido comentado anteriormente. La ciudad es un

producto vendido a determinada demanda, pero dentro de la sociedad hay diferentes productos a menor escala que deben ser tratados y potenciados de una manera diferente.

La ciudad, en definitiva, cuenta con diferentes elementos relacionados con la cultura y las costumbres, las comunicaciones, el planeamiento urbano o la prestación de determinados servicios públicos. Además, no es un entramado uniforme, por tanto cobra especial relevancia el análisis de la estructura municipal como una realidad de realidades a la hora de vender determinado producto o a la hora de potenciar la imagen de marca de determinada ciudad.

(Hospers, 2009) realiza un estudio en el que se ponen de relieve diversos estudios²² en los que se demuestra que la imagen de la ciudad cobra especial relevancia a la hora de vender los productos o servicios de cara al exterior. En dicho estudio se expone la importancia de contar con una imagen de marca que pueda ser vendida al exterior por los ciudadanos y visitantes, lo cual redundará en que la imagen llegue a más destinos y personas y, con ello, a que existan mayores posibilidades de que la imagen de marca siga creciendo.

Se expone, en definitiva, la importancia de la ciudad como producto, algo que cada vez está más extendido. Pero dicha importancia como producto no se explica sin tener en cuenta también que la ciudad es un entramado complejo con diversos productos dentro del principal, lo cual hace que los gestores municipales deban centrarse en comprender el comportamiento de los diferentes grupos sociales y realizar una campaña de city marketing de manera sostenible y desde los principios del planeamiento urbano.

²² Ver "The image of the city" (Kevin Lynch, 1960) y "The tourist gaze" (John Urry, 1990)

Así, se expone que la ciudad es percibida por los residentes y visitantes o turistas como si de una “imagen construida” se tratase. Por tanto, se analizaron distintos entornos dentro de las ciudades de Enschede y Barcelona. En el primer caso, la ciudad no era percibida de una forma muy agradable por parte de los visitantes, debido a su carácter industrial. Gracias a la reconstrucción de uno de sus barrios, tras un incendio, la imagen cambió. La percepción actual es totalmente contraria debido a que dicha reconstrucción se llevó a cabo mediante métodos novedosos de planificación que involucraron a la población, dotando al barrio de una imagen distinta.

En el caso de Barcelona, la ciudad era percibida como un destino de turismo de masas y los gestores municipales y los principales actores implicados han cambiado esa visión ofreciendo otro tipo de experiencias que han dado a Barcelona una imagen de ciudad cosmopolita, lo cual le genera la capacidad y la posibilidad de competir con otros destinos en los cuales se mezclan diversas potencialidades. Esto es un gran logro para la ciudad que además genera riqueza y atrae inversiones a la misma.

En (Álvarez Sainz, 2012) se observa la transformación de la ciudad de Bilbao diez años después de la apertura del Museo Guggenheim. Se analiza cómo, tras la apertura de dicho museo y la creación de esa imagen de marca, asumida por ciudadanos y visitantes, se ha alcanzado una nueva imagen de ciudad, generadora de nuevas oportunidades para la ciudad por sí sola, lo cual convierte a Bilbao en un ejemplo de atracción de riqueza a partir de la creación de un elemento diferenciador.

Es lo que se conoce como el efecto Guggenheim, que ha conseguido que, alrededor de dicha imagen, se hayan levantado otros valores tal que si fueran “industrias auxiliares”. Este caso es, quizá, el paradigma de cómo estudiando las posibilidades de determinada ciudad de manera concienzuda, se puede alcanzar una imagen de marca que

por sí sola genere un vuelco en el día a día de una ciudad. Este caso indica, además, que los municipios pueden competir entre ellos para atraer riqueza intentando generar efectos positivos en los visitantes y residentes mediante la creación de nuevos elementos diferenciadores o la potenciación o mejora de otros ya existentes. En el caso de Bilbao, se trata de una imagen cultural, pero bien podría desarrollarse una nueva imagen de ciudad con base en la mejora de infraestructuras y comunicaciones, generando un paradigma en ese sentido que atraiga inversión y riqueza.

Por tanto, las ciudades pueden y deben competir, no sólo con elementos propios como pueda ser la gestión sin más de servicios públicos o la colaboración o competición en cuanto a gasto público en determinado subprograma de gasto, sino que también pueden competir entre sí diferenciándose, lo cual genera una imagen de marca generadora de riqueza. Se trata, por tanto, de un efecto multiplicador pues si existe un elemento diferenciador que, por sí solo, produce esos efectos, asistimos a la generación de elementos asociados fruto de dicho elemento principal.



Ilustración 58: El city marketing, la consecución de una imagen de marca y su efecto multiplicador. Elaboración propia

A pesar de ello, las conclusiones son que, si bien se ha generado una actividad considerable y se ha cambiado la imagen de la ciudad, aún queda mucho camino por

recorrer, ya que un edificio, por sí solo, no varía la imagen de una ciudad en su totalidad respecto de toda la población, sino que debe acompañarle otra serie de iniciativas. Además, los gestores municipales deben centrarse en nichos de mercado concretos para mejorar dicha imagen.

La metodología a seguir fue la de entrevistas empíricas a una muestra de estudiantes universitarios de Madrid, Barcelona y Santander en el año 2007. Fueron entrevistados 200 estudiantes, con los resultados, grosso modo, mencionados en el párrafo anterior.

Otra referencia en este sentido está recogida en (El-Harami, 2012) donde se expone la importancia de la región de Aqaba, Jordania, como destino turístico tras el desarrollo de distintas infraestructuras hoteleras de lujo que, unido a otras ciudades o regiones limítrofes de gran relevancia en ese sentido, pueden hacer de la zona un área de gran importancia fruto de la unión de la iniciativa privada y de la gestión de los dirigentes de la administración pública local y regional. Se trata de un ejemplo que pone de relieve la necesidad de que la iniciativa pública y la privada vayan de la mano para crear destinos más competitivos.

El caso de la ciudad de Buenos Aires también está recogido en la literatura, donde se analiza la importancia de los factores culturales como generadores de un entorno atractivo. Los gestores públicos se propusieron proyectar la ciudad de Buenos Aires como una capital cultural de primer orden. En este caso, se observa cómo la puesta en marcha de iniciativas culturales o la puesta en valor de valores ya existentes puede hacer que las ciudades compitan, creando una imagen de marca.

En resumen, hasta el momento se ha observado cómo la cultura y el sector servicios pueden generar sinergias positivas que conviertan a las ciudades en núcleos

mucho más atractivos. Como se ha visto, los municipios cuentan con elementos mediante los cuales diferenciarse de sus competidores, sea mediante la creación de dichos elementos o mediante la puesta en valor de elementos ya existentes, como es el caso de la ciudad de Buenos Aires (Gómez Schettini, 2011).

Otro caso recogido en la literatura para España es el protagonizado por la ciudad de Cuenca, en la cual se ha potenciado el yacimiento paleontológico de *Lo Hueco* como elemento vertebrador de la política de city marketing. En (González Oñate, 2013) se puede observar, además, la conjunción que los gestores municipales han llevado a cabo, uniendo la puesta en valor de elementos patrimoniales con la celebración de eventos en torno a ellos.

Otro estudio interesante es el de (De Graaff, y otros, 2006) en el cual se analiza la interacción espacial entre museos de distintas ciudades holandesas. Primero se analiza la distancia entre museos y posteriormente se estudia si existe una retroalimentación entre los mismos. Es un análisis que pone de relieve la posibilidad de la influencia cultural entre distintas ciudades, lo cual puede exponerse en término de influencia local o en relación a una influencia generada a nivel nacional.

Otro estudio en el que se analiza el desarrollo económico de las ciudades es el expuesto por (Metaxas, 2003) en el cual se desarrolla un estudio de los motivos por los cuales distintas empresas se han establecido en las ciudades de Larissa y Volos (Grecia), conformando un conglomerado importante en la región de Tesalónica. Se analiza si las políticas de city marketing tienen relación con ello, es decir, si los motivos por los cuales dichas empresas se han instalado en ambas ciudades de dicha región tienen que ver con estrategias de city marketing.

Se han seleccionado 45 empresas extranjeras instaladas en dicha región, en los quince años precedentes al estudio. Se ha obtenido un porcentaje de respuesta del 55%, con un total de 25 respuestas. La metodología que se ha seguido es la de cuestionarios, en la que se preguntan cuestiones relevantes a la importancia de realidades como:

- Calidad de vida
- Acceso a proveedores
- Compatibilidad con el mercado local
- Posición geográfica
- Tamaño del mercado local
- Acceso a centros de investigación
- Transporte e infraestructuras de comunicación
- Alto nivel de especialización de la mano de obra local
- Existencia de otras empresas de características similares
- Alto nivel de producción

Las conclusiones del estudio indican que la calidad de vida ofrecida en dichas localizaciones es claramente decisiva a la hora de fijar la residencia fiscal de las empresas analizadas que formaron parte del estudio. Otros factores económicos como las comunicaciones o las infraestructuras, además del tamaño del mercado local, también resultaron importantes. Por otro lado, los factores relacionados con la especialización de la mano de obra o la accesibilidad a centros de investigación y desarrollo, tuvieron un impacto menor. En este sentido, el desempeño de los gestores municipales tiene mucho que ver en el crecimiento del sector económico y en la atracción de riqueza.

En el caso de (Vanolo, 2008) se observa un análisis relacionado con el cambio en los estereotipos relacionados con la ciudad de Turín. Los cambios en los estereotipos

marcados con anterioridad y percibidos por los ciudadanos son difíciles de cambiar y en la ciudad italiana se ha pasado de ser percibida como la ciudad del automóvil, a ser conocida también como una ciudad de cultura de cierto nivel, unido a una percepción como ciudad eminentemente gastronómica.

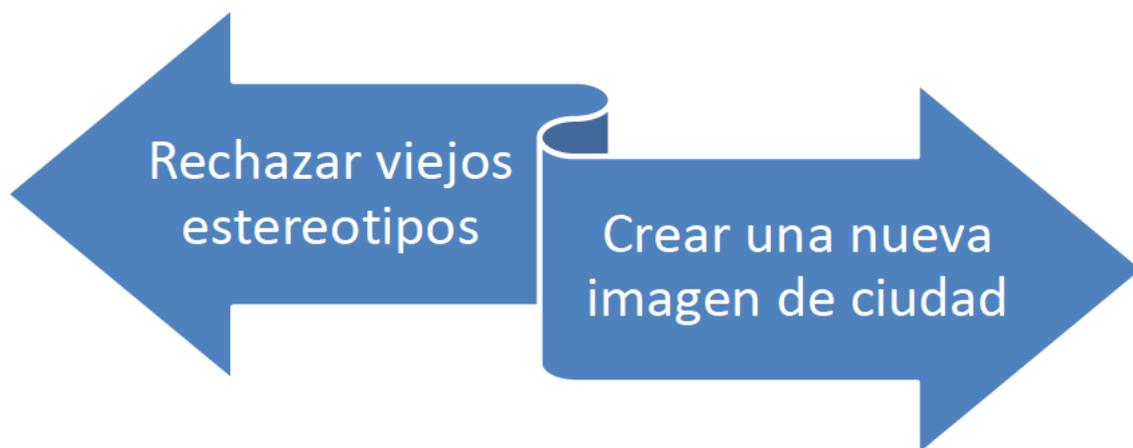


Ilustración 59: Sobre la creación de una nueva imagen de ciudad. Elaboración propia

Otro artículo relacionado con la competitividad a través del *city marketing* es el de (Cegarra Navarro, y otros, 2010) en el que se expone la importancia de factores como la promoción y las redes de conocimiento. Se argumenta la importancia de la existencia de procedimientos de *city marketing* y se estudia cómo ello puede convertirse en una herramienta de éxito para el desarrollo competitivo de los hoteles españoles.

(Ergazakis, y otros, 2004), en ese sentido, definen la ciudad del conocimiento, bajo un entorno de *city marketing*, como aquella en la que se potencia el conocimiento entre los ciudadanos de la propia ciudad y entre ciudadanos de distintas ciudades. Mediante las redes de conocimiento y junto a una buena conjunción entre capital humano e infraestructuras, se pueden crear soluciones valiosas para las ciudades.

El objetivo del estudio es el de presentar cómo las estrategias de city marketing pueden convertirse en una herramienta útil para la competitividad de los hoteles. Para conseguir esto, los gestores municipales deben desarrollar políticas de promoción de la ciudad junto a la creación de redes de conocimiento que permitan retener el conocimiento del nicho de mercado al que se dirigen dichos hoteles.

En (Cook, 2007) se expone, en ese sentido, que el grado de competitividad de los hoteles está relacionado con variables como el tamaño de la ciudad o la economía local. También está relacionado con la imagen de la ciudad, pues una mala imagen de la ciudad afecta en mayor medida a los hoteles (Jae Lee, 2007). En relación con la imagen de la ciudad, ésta no está relacionada sólo con la imagen física de la misma, sino con la imagen que tiene la población en general en su propio subconsciente.

En suma, el trabajo se centra en dos hipótesis principales. Por un lado, se pretende demostrar que las iniciativas de promoción de la ciudad están relacionadas de forma positiva con la competitividad de los hoteles. Por otro lado, se pretende demostrar que la creación de prácticas mediante las cuales se comparta conocimiento está positivamente relacionada con la competitividad de los hoteles.

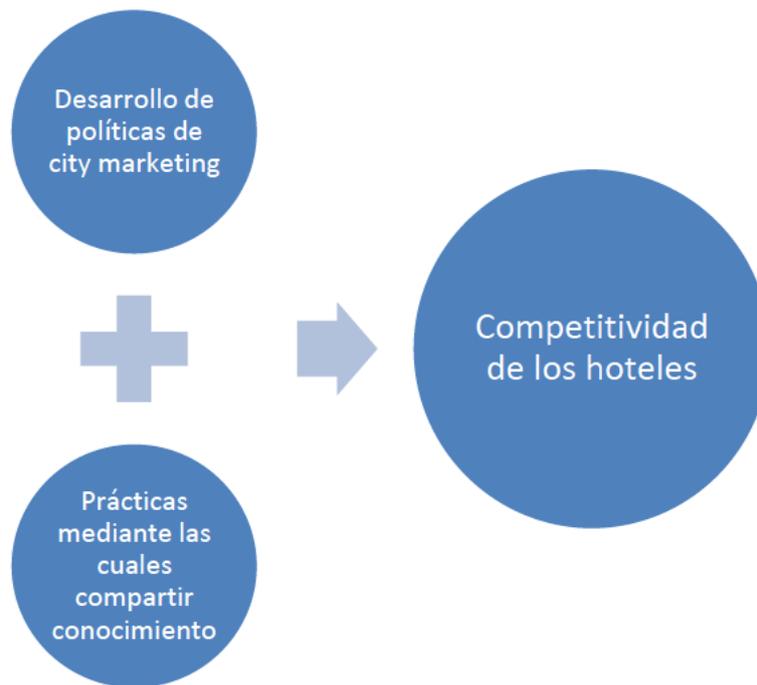


Ilustración 60: Sobre el city marketing y la creación de conocimiento para la competitividad de los hoteles.
Elaboración propia

La metodología empleada para realizar el estudio se ha basado en la gestión de una lista de 245 hoteles clasificados en la base de datos SABI. Se realizaron encuestas telefónicas con los gestores de dichos hoteles durante un periodo de un mes. De la muestra inicial de 245 hoteles, se realizó con éxito el estudio para 127 hoteles, suponiendo ello el 51,83% del total con un nivel de confianza del 95,5% y un margen de error del 6% para $p=q=50$.

La metodología empleada para obtener los resultados mediante el coeficiente de determinación y bajo la premisa del cuadrado del coeficiente de correlación de Pearson se hizo a través de un análisis de rotación Varimax usando SPSS (versión 15.0). Los resultados han demostrado que tanto las iniciativas de city marketing como la creación de redes de conocimiento, pueden ayudar a mejorar el entorno de competitividad de los hoteles, si bien no suficientes.

En este sentido, cabe señalar que la política de city marketing, no sólo puede ayudar a generar un mejor entorno económico para determinado sector económico sino que, como se ha observado a lo largo de la presente revisión de la literatura, sirve para crear o ayudar a mejorar un entorno económico mucho más positivo, además de para cambiar la imagen de determinada ciudad. Esto, en definitiva, sirve para que las ciudades compitan entre sí y se generen entornos mucho más atractivos para los ciudadanos y las empresas.

Con base en la presente investigación, se trata de otra forma de crear un entorno competitivo para los municipios, sea mediante la competición y la colaboración entre municipios o mediante el simple desempeño de las capacidades propias.

3- Conclusiones: una mirada a la administración local española

En el presente capítulo se ha analizado la administración pública desde una visión de mercado, poniendo de relieve los fundamentos del marketing y relacionándolos con el *city marketing*.

Se han abordado los principales aspectos teóricos relacionados con la creación de valor dentro de una ciudad, lo cual debe estar potenciado por los ayuntamientos. En relación con ello, se han puesto en relieve los principios del marketing estratégico y operativo, relacionando las estrategias empresariales de estudio de la competencia y de la demanda, del mercado en general, con el trabajo que debe desarrollar determinado ayuntamiento para implementar una política de *city marketing*.

Dichas estrategias, fruto del estudio de las necesidades de la demanda y del desempeño de los competidores, suponen un elemento decisivo a la hora de situar a determinado ayuntamiento dentro del mercado, potenciando su competitividad, lo cual genera un atractivo a ojos de la demanda.

Posteriormente, se ha realizado una revisión de la literatura relacionada con la creación de un plan de marketing estratégico y operativo en diversas administraciones, con el objetivo de crear una imagen de marca o de potenciar otra decadente. Finalmente y, en relación con la presente investigación, se abordan los conceptos de *counter-knowledge* y *open-mindedness*, como decisivos a la hora de implementar una imagen de marca en determinado ayuntamiento, pues ambas realidades son decisivas a la hora de lograr ese objetivo.

Finalmente, cabe resaltar que a lo largo de la presente investigación se va a desarrollar un estudio empírico relacionado con 203 ayuntamientos españoles. En el

mismo se relacionará el conocimiento de rumores en la administración pública con la disposición a obtener ideas novedosas, algo necesario en grandes grupos organizacionales. Ello se relacionará a su vez con el efecto producido a la hora de mejorar el entorno de la ciudad mediante el *city marketing* y el desarrollo de políticas relacionadas.

Hasta el momento, las variables comentadas con anterioridad: *counter-knowledge* y *open-mindedness* no se han relacionado. En la presente investigación se relacionan ambas variables y se crea un marco de trabajo mediante el cual se mide la relación de las mismas a la hora de implementar un programa de *city marketing*. De ese modo, se contribuye a generar mayor conocimiento en cuanto a la literatura relacionada con el *city marketing* y, por otro lado, se obtienen resultados novedosos en cuanto a la relación del *counter-knowledge* y el *open-mindedness*, relacionándolos con las políticas públicas relacionadas con el *city marketing*.

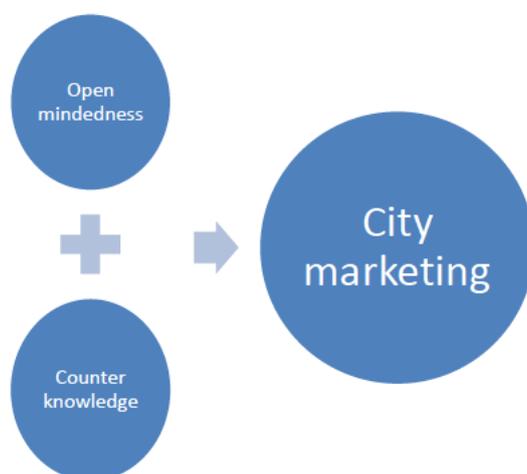


Ilustración 61: Relación entre *counter-knowledge* y *open-mindedness*. Elaboración propia

En la ilustración 61 se observa la unión entre *open-mindedness* y *counter-knowledge*, algo que será mostrado en el estudio que será abordado en el capítulo seis de la presente investigación, lo cual está relacionado con la gestión de la política de *city marketing*.

Capítulo IV:

Interacción espacial en el gasto servicios públicos de los ayuntamientos españoles. Un análisis mediante modelos SUR

Interacción espacial en el gasto en servicios públicos de los ayuntamientos españoles. Un análisis mediante modelos SUR

RESUMEN

Las entidades locales son la principal fuente de financiación de actividades culturales, deportivas y en medio ambiente. La provisión de este tipo de servicios genera externalidades entre localidades vecinas. Aunque hay consenso generalizado sobre la presencia de dependencia espacial en los modelos que explican el gasto en estas partidas, el signo de la dependencia espacial es ambiguo. Algunos autores muestran evidencias de interrelaciones de signo negativo y lo justifican debido a que los servicios que suministra un municipio son aprovechados por sus vecinos fruto de la movilidad entre los habitantes de localidades próximas. Otros autores encuentran evidencias de dependencia espacial positiva justificándolo debido a una fuerte semejanza en el comportamiento de los habitantes de municipios vecinos que demandan similares servicios. En este artículo, utilizando la base de datos de la liquidación de presupuestos de los municipios españoles, se analiza el gasto en actividades culturales, deportivas y medioambientales de todos los municipios de España para el periodo 2010-2012 mediante la metodología *SUR* (*Seemingly Unrelated Regression*) en un entorno panel. Nuestros resultados muestran que ambas hipótesis son compatibles y que los dos efectos, positivos y negativos, pueden presentarse de forma simultánea.

Spatial interaction in spending on public services by local governments. An analysis using SUR models.

ABSTRACT

The main funding source of cultural, sports and recreational activities comes from local governments. The supply of these services creates spillovers between neighboring municipalities. Literature has shown many examples of spatial dependence in spending levels in these budgetary items at small local governments. Although there is general agreement on the presence of spatial dependence in models that explain spending on these items, the sign of the spatial dependence is ambiguous. Some authors show evidence of negative correlation and justify it because the services provided by a municipality are used by their neighbors due to mobility among inhabitants of nearby localities. Other authors find proofs of positive spatial dependence and justify it due to a strong similarity in the behavior of the inhabitants from neighboring municipalities who demand similar expenses for such services. In this paper, using database of the settlement of the Spanish municipalities' budgets, spending is analyzed in cultural, sports and environmental activities of all municipalities in Spain for the period 2010-2012 by SUR (Seemingly Unrelated Regression) methodology. Our results show that both hypotheses are compatible and that the two effects, positive and negative, can occur simultaneously.

1- Introducción

Las últimas décadas han sido testigo de un importante incremento de la investigación centrada en las interacciones espaciales de las políticas de gasto público. Las propuestas originales de Case *et al.* (1993) y Kelejian y Robinson (1993) han dado paso a una multitud de trabajos en los que se exploran las relaciones entre las políticas de gasto público de los gobiernos locales que se encuentran físicamente próximos. De forma paralela, también ha suscitado interés la investigación centrada en modelos que explican los niveles impositivos de los gobiernos locales incorporando efectos espaciales (p.e. Brett y Pinkse, 2000; Delgado y Mayor, 2011).

Ambas políticas de ingresos y gastos muestran externalidades espaciales ya que las decisiones que tomen las autoridades en las regiones vecinas, con toda seguridad que afectarán a la propia región. Por ejemplo, una política de bajos impuestos en regiones colindantes puede atraer tanto a negocios como a ciudadanos y, por tanto, dejarán de pagar sus impuestos en la propia región. Esta misma filosofía puede trasladarse también a los gastos e inversiones en servicios públicos, con especial énfasis en aquellos que están intrínsecamente relacionados con el bienestar de los ciudadanos. Es claro que determinadas políticas de bienestar en una pequeña región, no pueden blindarse a los habitantes de regiones vecinas. Por ejemplo, una política de precios bajos en las entradas de un teatro local, un museo o un festival de música, debido a la cofinanciación por parte de las autoridades locales, con seguridad que beneficiará a los ciudadanos de las regiones vecinas.

Ahora bien, algunas de estas políticas de gasto han suscitado un especial interés por los investigadores. Sobresalen los estudios dedicados a analizar los gastos realizados por gobiernos locales en: Cultura (Lundberg, 2006; Werck *et al.*, 2008, St'astná, 2009;

Benito *et al.*, 2013), Actividades recreacionales y deportivas (St'astná, 2009; Ermini y Santolini, 2010) y Medio ambiente (St'astná, 2009; Ermini y Santolini, 2010; Deng *et al.*, 2012).

Todos estos trabajos, plantean modelizaciones que explican el gasto público per cápita en una o varias partidas de gasto, utilizando modelos que pertenecen al campo de la econometría espacial (Anselin, 1988). En unos casos analizan sólo la información procedente de un único corte transversal (Ermini y Santolini, 2010, Werck *et al.*, 2008; St'astná, 2009; Deng *et al.*, 2012), mientras que en otros hacen uso de técnicas de datos de panel con efectos espaciales (Akai y Suhata, 2013; Lundberg, 2006; Benito *et al.*, 2013). La diversidad de especificaciones es tan amplia como modelos ofrece la literatura y no hay unanimidad sobre que estructura de dependencia espacial que mejor se adapta este tipo de procesos. Es fácil encontrar especificaciones que introducen dependencia espacial sustantiva, en adelante *SLM* por *Spatial Lag Model*, (Ermini y Santolini, 2010; Lundberg, 2006), estructura espacial en los residuos del modelo de regresión, en adelante *SEM* por *Spatial Error Model*, (St'astná, 2009) y modelos tipo *SARAR* en referencia a un *ARAR* (1,1) con efectos espaciales (Case *et al.*, 1993; Deng *et al.*, 2012).

Además, y en esta cuestión el presente trabajo quiere centrarla investigación, el signo de los parámetros de dependencia espacial, que es también ambiguo. En unos casos la dependencia espacial es positiva (Revelli, 2006; St'astná, 2009), en otros la dependencia espacial es negativa (Lundberg, 2006; Akai y Suhata, 2013) e incluso hay modelos que incorporan los dos signos en distintos coeficientes del modelo (Case *et al.*, 1993; St'astná, 2009; Deng, 2012).

Nuestro interés es aportar una nueva evidencia sobre esta cuestión con una aplicación en el ámbito nacional. El estudio está en la línea de los trabajos arriba

referenciados y tiene como objetivo modelizar el gasto público per cápita de las Administraciones locales en España de tres políticas de gasto, Cultura, Deporte y Medio ambiente, incorporando efectos espaciales. La metodología que se ha seleccionado es la de modelos *SUR* (*Seemingly Unrelated Regression*) para datos de panel desarrollada en López *et al.* 2014 que permite analizar de forma simultánea las tres partidas de gasto.

El trabajo se estructura como sigue. En la segunda sección se realiza una breve revisión de la literatura discutiendo los posibles mecanismos de dependencia espacial. En la Sección 3 se muestra la metodología basada en modelos *SUR* en un entorno de datos de panel. La sección 4 presenta los resultados más importantes y la última sección cierra el trabajo presentando las principales conclusiones.

2- Efectos espaciales en el gasto público

Cuando las responsabilidades del gasto de los gobiernos locales están descentralizadas, es difícil imaginar que éstos actúen de forma independiente. Por el contrario, debemos esperar que emerjan (dis)similitudes en las partidas de gasto de aquellas entidades locales que se encuentren físicamente próximas.

Las causas que originan esta ausencia de independencia en las políticas de gasto pueden ser de muy diversa índole. Siguiendo el trabajo de St'astná 2009 es posible diferenciar entre comportamientos de tipo cooperativo y no cooperativo. En el primer caso, se entiende por comportamientos cooperativos los que surgen fruto del trabajo en proyectos conjuntos, el intercambio de experiencias o incluso procesos de aprendizaje. También es posible que aparezcan mecanismos de cooperación cuando entre entidades locales próximas se acuerden estrategias de especialización para proveer determinados servicios a sus ciudadanos. Frente a este tipo de comportamientos también pueden surgir

(dis)similitudes en las políticas de gasto como resultado de comportamientos no cooperativos. Generalmente estas externalidades surgen como consecuencia de comportamientos miméticos entre gobiernos locales principalmente debidos al fenómeno conocido como competición *yardstick* (Revelli, 2006). También es posible que aparezcan externalidades espaciales de signo negativo cuando surjan estrategias de tipo no cooperativo fruto de mecanismos de sustitución: Si una entidad local realiza una fuerte inversión en una partida de gasto, las entidades locales próximas reducen su inversión en esta partida ya que sus ciudadanos pueden beneficiarse de los servicios aprovisionados por la otra. La ilustración 62 resume de forma esquemática los principales mecanismos que pueden originar estructuras de dependencia espacial en las políticas de gasto de entidades locales. Los trabajos de Brueckner (2003) y St'astná (2009) hacen una excelente descripción de todas la posibles formas de interacción.

Signo de la dependencia espacial		
	Positivo	Negativo
Cooperativos	Proyectos conjuntos	Acuerdos de especialización
No cooperativos	Competición (<i>yardstick</i>)	Sustitución/Complementario

Ilustración 62: Mecanismos que originan la dependencia espacial. Elaboración propia

2.1- Dependencia espacial negativa

Los mecanismos de sustitución inducen dependencia espacial negativa. La provisión de bienes culturales, protección medioambiental en una región puede incrementar el bienestar de los residentes en regiones vecinas ya que pueden disfrutar de ellos. Una posible reacción de los gobiernos locales sería aprovechar estos servicios y disminuir su gasto en estas partidas presupuestarias, reasignado recursos en otras políticas

de bienestar. En este sentido, cabría esperar encontrar modelos en los que se manifestara autocorrelación espacial negativa de tal forma que si los gobiernos locales que se encuentran próximos a una región realizan una fuerte inversión en determinada partida de gasto, el gobierno de la propia región dedicará sus recursos a otras políticas de gasto.

Lundberg (2006) es una contribución relevante en la que se pone de manifiesto este mecanismo de interacción mostrando el carácter sustitutivo del gasto público en cultura y actividades recreacionales entre en los municipios de Suecia. Utilizando la metodología *SUR* (en la que permite correlaciones para distintos periodos de tiempo) identifica parámetros de dependencia espacial sustantiva significativos y negativos. En sus conclusiones Lundberg defiende que este tipo de gastos son utilizados de forma sustitutiva por los gobiernos.

En la misma línea y también con un enfoque panel, Akai y Suhara (2013) analizan los gastos en cultura para el periodo 1997-2007 de 45 gobiernos locales de Japón. Al igual que Lundberg (2006) los autores identifican fuertes patrones de dependencia espacial negativa utilizando diversas matrices de conectividad a las que asignan distinta interpretación. Otro ejemplo se muestra en Schaltegger y Zemp (2006) analizando diversas partidas de gasto usando metodología panel con efectos espaciales en 100 comunas suizas (municipios) para el periodo 1992-2001. Los autores identifican una fuerte estructura de dependencia espacial negativa en los gastos en seguridad concluyendo que un incremento del 10% en los gastos en seguridad de los municipios vecinos induce una reducción del 3,1% de esta partida de gastos en el propio.

Otra de las causas que pueden generar estructuras de dependencia espacial de signo negativo serían situaciones cooperativas entre entidades locales que acuerden

diseñar sus políticas de gasto estableciendo especializaciones. Este tipo de comportamiento es poco frecuente.

2.2- Dependencia espacial positiva

Los gobiernos locales pueden también imitar a sus vecinos en las decisiones sobre sus políticas de gasto. Hay dos formas mediante las que se produce este comportamiento. La primera, puede explicarse por la teoría de la competición *yardstick* en la que se postula que los gobiernos locales tienden a imitar el comportamiento de sus vecinos “*trying not to get too far out of line with the policies enacted in nearby jurisdictions*” (Revelli 2006, pag 110), ya que los votantes establecen comparaciones entre los servicios que se ofrecen en su entorno. St’astná (2009) encuentra dependencia espacial positiva en las partidas correspondientes a gastos en Vivienda, Desarrollo regional y Cultura, deportes y actividades recreativas.

Revelli (2006) explora los efectos espaciales en la provisión en servicios sociales y prueba que la fuente que genera dependencia espacial positiva en el gasto social se debe a un efecto de mimetismo entre localidades vecinas.

Ermini y Santolini (2007) evalúa también la interdependencia entre 246 municipios italianos y encuentran evidencias de interacciones significativas y positivas tanto para el total de gasto como para diferentes subcategorías (Seguridad, Medio ambiente, Carreteras,...).

Solé-Ollé (2006), en el caso español, también presenta un modelo para evaluar las externalidades que resultan de las políticas de los gobiernos municipales.

También es posible que se manifiesten estructuras espaciales de signo positivo debido a mecanismos de cooperación y coordinación entre gobiernos locales próximos.

Por ejemplo, municipios vecinos pueden trabajar en proyectos conjuntos; pueden financiar una infraestructura o realizar inversiones en la protección del medio ambiente. Hay pocas evidencias de este comportamiento en la literatura y señalamos aquí la contribución de Reifschneider (2006).

2.3- Dependencia espacial positiva y negativa

La última de las situaciones destacable se refiere a la identificación de forma simultánea de estructuras de dependencia espacial positivas y negativas. La interpretación en este caso es más compleja y muy probablemente recoja distintos mecanismos de interacción en un mismo modelo. El primer trabajo en el que aparecen de forma simultánea es en Case *et al.* (1993) planteando un modelo de tipo SARAR en el que identifica dependencia espacial sustantiva (+) y residual (-). St'astná (2009) también estima SARAR encontrando dependencia espacial sustantiva (-) y residual (+) en los gastos en Industria e Infraestructura y en la partida de Protección Medioambiental mientras que en la partida de Vivienda y Desarrollo Regional encuentra dependencia espacial sustantiva (+) y residual (-). Denget *al.* (2012) en la partida de protección medioambiental encuentra dependencia espacial sustantiva (-) y residual (+) en un modelo SARMA.

3- Metodología

3.1- Datos y variables

La principal fuente de información utilizada en nuestra investigación procede de la inversión realizada por los municipios españoles en los programas de Cultura (Bibliotecas y archivos, Promoción cultural, Fiestas populares y festejos,...), Deportes (Promoción y fomento del deporte, Instalaciones deportivas,...) y Medio ambiente (parques y jardines, protección y mejora del medio ambiente,...) durante los ejercicios 2010, 2011 y 2012. Estos datos de inversión han sido obtenidos de forma libre en la web de la Oficina Virtual para la coordinación financiera con las Entidades Locales, dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de España.

Los gobiernos municipales son los que mayor peso tienen en el gasto público que se realiza en estas tres partidas presupuestarias. Además tienen un elevado nivel de autonomía ya que la ley apenas les asigna obligaciones legales sobre cómo debe ejecutar su presupuesto (la única obligación se refiere a que los municipios de más de 5000 habitantes deben ofrecer servicios de biblioteca).

Por ejemplo, en el ejercicio 2011 el gasto liquidado en Cultura por la Administración General del Estado se situó en 957 millones de euros, por la Administración Autonómica en 1483 millones y por la Administración Local en 3397 millones. En este mismo ejercicio el gasto liquidado en deportes por la Administración General del Estado se situó en 152 millones de euros, por la Administración Autonómica en 579 millones y por la Administración Local en 2521 millones. Un menor nivel de información hay sobre los gastos en Medio ambiente aunque la inversión en esta política de gasto por parte de las Administraciones locales para el año 2011 fue de 1569 millones.

Aunque la información se recopiló al menor nivel de desagregación espacial posible, el nivel municipal, los datos se agruparon en unidades geográficas más homogéneas con el objetivo de reducir la fuerte variabilidad de la información que podría generar problemas de heterocedasticidad en la modelización.

Por ejemplo en el año 2010, en la partida de Cultura a nivel municipal el gasto medio es 116,4€ (resp. 65,4€ para Deporte y 19,2€ para Medio Ambiente) con desviación típica que duplica la media 216,9€ (resp. 208,2€ para Deporte y 103,2€ para Medio Ambiente).

Además un elevado número de municipios no tienen gastos en Cultura 1521 (resp. 2448 para Deporte y 3325 para Medio Ambiente) que podrían distorsionar el análisis por el elevado número de ceros. Notemos que en España más del 55% de los municipios son de pequeño tamaño (<1000 habitantes). Atendiendo a esta cuestiones, la unidad espacial de análisis seleccionada fue la división en comarcas agrarias²³ (Ilustración 63 muestra la división territorial). Esta división administrativa es inferior al nivel provincial – nivel geográfico demasiado grande para nuestros objetivos–y reduce en buena medida la fuerte variabilidad de la información a nivel municipal que podría generar importantes sesgos en la estimación de los modelos propuestos.

Del análisis se excluyeron las comarcas correspondientes a las Islas Canarias, Baleares ya que cada una de las 11 comarcas en las que están divididas se corresponden con una de las islas que forman estos archipiélagos (con excepción de la isla de Tenerife que está dividida en dos comarcas) y por tanto es difícil justificar que los habitantes de

²³El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, define las comarcas agrarias como subdivisiones provinciales integradas por un número determinado de términos municipales con una cierta homogeneidad en su potencial productivo agrario, en su sistema de cultivo y aprovechamiento agrario, y además en su desarrollo económico.

una comarca se desplacen a otra isla vecina para beneficiarse de los servicios que ésta presta.

Por las mismas razones se excluyeron las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. En total 313 comarcas forman la división comarcal que se muestran en la Ilustración 63.

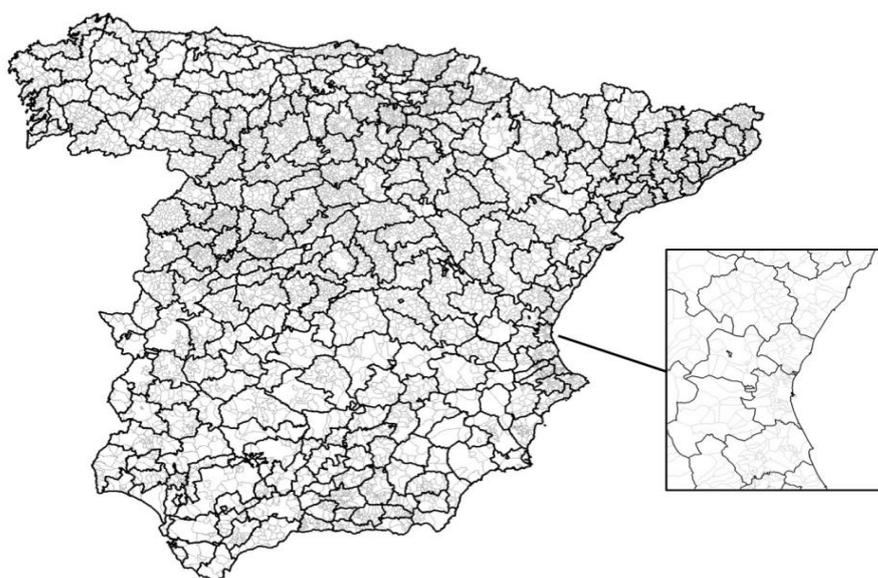


Ilustración 63: División espacial por comarcas. Elaboración propia

Atendiendo a la división del presupuesto de gastos de acuerdo con la clasificación funcional o por programa (esta clasificación agrupa los gastos según la naturaleza de la función que realizan). Se consideran tres variables dependientes a nivel de artículo (dos dígitos): gasto en Cultura (partida 33); gasto en Deporte (partida 34) y gasto en Medio ambiente (partida 17). Las tres variables son expresadas en euros por habitante.

Se han seleccionado estas tres partidas porque son claras candidatas a presentar externalidades espaciales ya que con facilidad un habitante de una comarca puede beneficiarse de las inversiones realizadas en las comarcas vecinas. Además, los servicios prestados en estas tres categorías de gasto son principalmente responsabilidad municipal

y la proximidad con el ciudadano y la posible rentabilidad política de actuaciones en estas partidas podrían explicar los mecanismos de dependencia espacial.

Además de estas tres variables dependientes, se introducen una serie de factores explicativos que han sido considerados como relevantes en trabajos que abordan este mismo tópico (Ermini y Santolini, 2010; Benito *et al.*, 2014; St'astná, 2009). El conjunto de las variables explicativas del gasto, junto con la fuente de información y el signo esperado muestran en la Tabla 5. La mayoría de ellas han sido ya testadas como factores explicativos del gasto.

Variable	Descripción	Fuente
<i>Variables Dependientes</i>		
<i>GCpc</i>	Gasto en Cultura (33. Cultura) per cápita (euros)	Liquidación de Presupuestos de las Entidades Locales (MINHAP)
<i>GDpc</i>	Gasto en Deporte (34. Deporte) per cápita (euros)	
<i>GMpc</i>	Gasto en Medio ambiente (17. Medio ambiente) per cápita (euros)	
<i>Variables Independientes</i>		
<i>NMxC(+)</i>	Número de municipios que forman una comarca agrícola	Elaboración propia a partir de la cartografía digitalizada ofrecidas por el INE
<i>Latitud(?)</i>	Coordenada de Latitud (Dirección Norte Sur)	
<i>TPart**(+)</i>	Ratio de votos emitidos en las elecciones municipales (2007, 2011) sobre el total del censo.	Resultados Electorales. Ministerio del Interior
<i>Idlzda**(+/ -)</i>	Variable dicotómica. Toma el valor 1 si el porcentaje de votos en las elecciones municipales (2007, 2011) a partidos con ideología de izquierda (PSOE + IU + PNV + ESQUERRA) es superior al de votos a los partidos con ideología de derechas (PP+CIU+PNV)	
<i>PFpc (+)</i>	Impuestos Indirectos+ directos+ Tasas y precios públicos (Capítulos I, II y III) per cápita (euros)	Liquidación de Presupuestos de las Entidades Locales (MINHAP)
<i>TPR(+/-)</i>	Total de paro registrado en el primer semestre sobre Población mayor de 15 años	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
<i>PIBpc*(+)</i>	Producto Interior Bruto per cápita (miles de euros)	Contabilidad Regional de España. INE
<i>Dpc(-)</i>	Deuda viva per cápita (euros/habitante)	Liquidación de Presupuestos de las Entidades Locales (MINHAP)
<i>Lpob (+)</i>	Logaritmo del total de población	Padrón municipal de habitantes. INE
<i>TP16-65 (+)</i>	Tasa de población entre 16 y 65 años	Padrón municipal de habitantes. INE
<i>TP>65 (+)</i>	Tasa de población mayor de 65 años	Padrón municipal de habitantes. INE
<i>Dens(+/-)</i>	Densidad de Población (habitantes por Km ²)	Padrón municipal de habitantes. INE

(*) A cada comarca se le asignó el PIBpc de la provincia a la que pertenece. Para el año 2012 se utilizaron los datos del 2011.

(**) Para los años 2010 y 2011 se utilizaron los resultados de las elecciones municipales del 2007 y para el año 2012 los resultados de las elecciones municipales de 2011.

MINHAP: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Tabla 5: Descripción de las variables. Elaboración propia a partir de datos del MINHAP

Se han agrupado los factores en tres categorías. Factores políticos (*TPart*, *IdIzda*), Socioeconómicos (estructura de la población por grandes grupos de edad, *Dens*, *PIBpc*, *TPR*), Geográficos (*NMxC*, *Latitud*) y Financieros (*PFpc* y *Dpc*). La Tabla 6 presenta los estadísticos descriptivos de todas las variables para cada uno de los años analizados.

Estadísticos descriptivos de las variables

	Media 2010	dt 2010	Media 2011	dt 2011	Media 2012	dt 2012	Mín	Máx
<i>Variables Dependientes</i>								
<i>GCpc</i>	97,6	54,9	81,4	54,7	64,2	38,6	0,00	453,9
<i>GDpc</i>	67,0	42,7	49,4	36,9	40,3	31,1	0,00	344,6
<i>GMpc</i>	23,3	19,9	18,9	16,9	16,6	16,9	0,00	157,60
<i>Variables Independientes</i>								
<i>NMxC</i>	24,67	17,97	--	--	--	--	4,00	112,00
<i>Latitud</i>	40,46	2,00	--	--	--	--	36,27	43,52
<i>TPart</i>	0,72	0,08	--	--	0,74	0,08	0,49	0,91
<i>Ideolzda</i>	0,63	0,48	--	--	0,44	0,50	0,00	1,00
<i>PFpc</i>	508,52	180,52	430,02	159,96	422,12	153,34	144,91	1383,58
<i>TPR</i>	0,12	0,05	0,12	0,04	0,09	0,03	0,03	0,29
<i>PIBpc</i>	21,27	4,30	21,43	4,55	--	--	15,62	35,18
<i>Dpc</i>	387,40	230,24	383,14	228,79	491,94	299,43	0,00	1894,39
<i>Lpob</i>	10,72	1,42	10,72	1,42	10,71	1,43	7,36	15,39
<i>TP16-65</i>	0,65	0,04	0,64	0,04	0,64	0,04	0,51	0,73
<i>TP>65</i>	0,22	0,07	0,22	0,07	0,22	0,06	0,08	0,42
<i>Dens</i>	121,43	374,23	121,82	374,53	122,10	375,52	2,28	4534,71

Tabla 6: Estadísticos descriptivos. Elaboración propia

Algunos comentarios sobre los resultados descriptivos mostrados en la Tabla 6. Es evidente la fuerte reducción de gasto per cápita en las tres partidas que se analizan. Por ejemplo, en la partida de cultura se pasó de un gasto de 97,6€ por habitante en el año 2010 a los 64,2€ del año 2012 que en términos porcentuales se traduce en una reducción de casi el 35%. Esta reducción bien podría explicarse por dos razones. La primera, la fuerte crisis económica que ha obligado a los ayuntamientos a reducir sus gastos y la segunda, la realización en Mayo del 2011 de las elecciones municipales ya que todos los ayuntamientos realizan esfuerzos en meses anteriores para satisfacer al ciudadano

incrementando la oferta cultural y recreacional que posteriormente recortan. Las evidencias sobre este comportamiento han sido descritas en varios trabajos (p.e. Benito *et al.*, 2013).

Con respecto a las variables explicativas, destacamos también la reducción de la presión fiscal (*PFpc*) que pasa de los 508,5€ por habitante a los 422,1€ (una reducción del 16,9%) y aun incremento en los niveles de deuda (*Dpc*) que pasa de 387€ a 481€.

3.2- Modelo Econométrico

Los modelos tradicionales que explican el gasto público de entidades locales, habitualmente adoptan una especificación lineal clásica, asumiendo que el gasto per cápita viene determinado por diversos factores que recogen las características demográficas, socioeconómicas y geográficas de cada entidad local:

$$Y=X\beta+e \tag{1}$$

siendo Y un vector $R \times 1$ correspondiente al gasto per cápita de las R entidades locales. X es la matriz $R \times k$ de factores exógenos y ε es un vector $R \times 1$ de términos independientes e idénticamente distribuidos.

La propuesta metodológica que plantamos en este trabajo está desarrollada en López *et al.*, (2014) y aquí la exponemos de forma breve por completitud. El planteamiento metodológico es un modelo *SUR* con efectos espaciales (Chasco y López, 2004) pero más general que introduciendo la metodología *SUR* en un entorno panel, permitirá la estimación simultánea de diversas partidas de gasto para distintos periodos de tiempo. El modelo más simple, es un modelo *SUR* puro sin efectos espaciales (*SUR-SIM*), puede expresarse como:

$$Y_{gt} = X_{gt}\beta_g + e_{gt} \quad (2)$$

donde Y_{gt} se refiere a un vector $R \times 1$ de la política de gasto g ($g=1, \dots, G$) para el periodo t ($t=1, \dots, T$). Esta modelización supone coeficientes β_g constantes en t y permite incorporar correlaciones entre los residuos de los modelos explicativos de las distintas unidades de gasto de tal forma que $E[e_{gt}e'_{ht}] = \sigma_{gt}I_R$.

Además, tal y como se comentó en la introducción, la literatura teórica asume la presencia de interacción entre las distintas unidades locales. Varias alternativas se han propuesto (por ejemplo, Brueckner 2003; Ermini y Santolini 2010; St'arná 2009; Lundberg 2006) para incorporar estas interacciones en la modelización de estas políticas de gasto, aunque es con diferencia el enfoque basado en técnicas de econometría espacial (Anselin, 1988) es el más habitual.

La taxonomía que presentamos aquí comprende tres modelos *SUR-SLM*, *SUR-SEM* y *SUR-SARAR* que de forma breve describimos a continuación.

En la modelización *SUR-SLM* se incorpora un retardo espacial de la variable dependiente como un factor más explicativo

$$Y_{gt} = \lambda_g WY_{gt} + X_{gt}\beta_g + u_{gt} \quad (3)$$

donde W es una matriz $R \times R$ mediante la que se codifica la estructura de vecindades. Esta especificación asume que el gasto en una partida presupuestaria o política de gasto (Y_{gt}) está en parte determinado por la media ponderada (WY_{gt}) del gasto en las localizaciones vecinas. El coeficiente λ_g identifica la intensidad y su signo el impacto (+/-) de las políticas de las regiones vecinas.

La habitual especificación alternativa al *SUR-SLM* es la que incorpora estructura espacial en los residuos del modelo (2). El modelo *SUR-SEM* introduce la estructura espacial en los residuos del modelo y tiene la siguiente especificación:

$$\begin{aligned} Y_{gt} &= X_{gt} b_g + u_{gt} \\ u_{gt} &= \Gamma_g W u_{gt} + e_{gt} \end{aligned} \quad (4)$$

Este tipo de dependencia espacial aparece habitualmente cuando en la modelización (2) se han omitido variables que presentan dependencia espacial. Un claro ejemplo de cómo puede inducirse esta estructura en los residuos del modelo es el planteado por Brueckner (2003) y que aquí reproducimos. Supongamos que Y mide la superficie de parques de un municipio y supongamos que esta superficie está inversamente relacionada con la orografía del municipio (playas, montañas próximas, etc). Estas características, fomentan la recreación al aire libre sin necesidad de que el municipio realice ninguna inversión y por tanto al no considerar esta variable en la modelización su información será computada en el término de error. La cuestión clave es que si las características orográficas estén correlacionadas espacialmente, entonces el modelo presentará autocorrelación espacial en el término de error.

El último de los modelos que consideraremos en este trabajo es el *SUR-SARAR* que incorpora efectos espaciales tanto de tipo residual como sustantivo.

$$\begin{aligned} Y_{gt} &= \Gamma_g W Y_{gt} + X_{gt} b_g + u_{gt} \\ u_{gt} &= \Gamma_g W u_{gt} + e_{gt} \end{aligned} \quad (5)$$

En términos de Kelejian y Prucha (2004), este es un modelo *SUR* con estructura espacial ARAR(1,1).

Notemos que el modelo *SUR* espacial planteado por Anselin (1988) se correspondería al caso de $G=1$, y es discutido de forma profunda en Mur *et al.* (2009). El caso que proponemos es en efecto un modelo de datos de panel ya que considera R individuos, G ecuaciones y T periodos temporales. En términos matriciales, el modelo general puede escribirse como:

$$\left. \begin{array}{l} \mathbf{A}y = \mathbf{X}\beta + \mathbf{u} \\ \mathbf{B}u = \varepsilon \\ \varepsilon \sim N(0, \Omega) \end{array} \right\}$$

$$(2) \quad y = \begin{bmatrix} y_1 \\ y_2 \\ \dots \\ y_T \end{bmatrix}_{TGR \times 1}; \quad X = \begin{bmatrix} X_1 \\ X_2 \\ \dots \\ X_T \end{bmatrix}_{TGR \times k}; \quad X_t = \begin{bmatrix} x_{1t} & 0 & \dots & 0 \\ 0 & x_{2t} & \dots & 0 \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ 0 & 0 & \dots & x_{Gt} \end{bmatrix}_{GR \times k}; \quad \beta = \begin{bmatrix} \beta_1 \\ \beta_2 \\ \dots \\ \beta_G \end{bmatrix}_{k \times 1}; \quad u = \begin{bmatrix} u_1 \\ u_2 \\ \dots \\ u_T \end{bmatrix}_{TGR \times 1}; \quad \varepsilon = \begin{bmatrix} \varepsilon_1 \\ \varepsilon_2 \\ \dots \\ \varepsilon_T \end{bmatrix}_{TGR \times 1}$$

donde $k = \sum_{g=1}^G k_g$; $\mathbf{A} = \mathbf{I}_T \otimes [\mathbf{I}_{GR} - \mathbf{L} \otimes \mathbf{W}]$ y $\mathbf{B} = \mathbf{I}_T \otimes [\mathbf{I}_{GR} - \mathbf{Y} \otimes \mathbf{W}]$, Λ (respectivamente Υ) es una matriz diagonal ($G \times G$) de parámetros λ_g (respectivamente ρ_g) siendo \otimes el producto de Kronecker. Además $\Omega = \mathbf{I}_T \otimes \Sigma_\varepsilon \otimes \mathbf{I}_R$ con $S_e = [S_{eij}; i, j = 1, 2, \dots, G]$ una matriz $G \times G$ matriz. Además se supondrá normalidad en el término de error.

Las estrategias de selección entre estos modelos son exploradas en López *et al.* (2014) donde desarrollan una batería de contrastes LM que permiten seleccionar la especificación adecuada. Remitimos al lector a este trabajo para una completa lista de los contrastes y las estrategias de selección de la especificación más adecuada.

4- Resultados

4.1- ¿Por qué un SUR con efectos espaciales?

Las tres partidas de gasto presentan claros síntomas de correlación entre ellas. Por ejemplo, para año 2011, la correlación entre las partidas de inversión en cultura y deporte es de 0,25 (oscilan entre 0,36 y 0,20), las correlaciones entre Cultura y Medio ambiente (-0,03), entre Deporte y Medio ambiente es 0,28 (entre 0,32 y 0,28). Similares resultados con pequeñas oscilaciones se presentan en los tres años. Estos resultados hacen sospechar que en los residuos del modelo se presentarán similares síntomas.

Con respecto a la estructura espacial de las variables dependientes, la ilustración 64 muestra los mapas cuartiles de la distribución por comarcas de las tres partidas de gasto en el año 2011 (similares resultados para los otros dos años). De la observación de estos mapas se desprende una fuerte estructura de dependencia espacial que sugiere la posibilidad de incorporar efectos espaciales en la modelización.

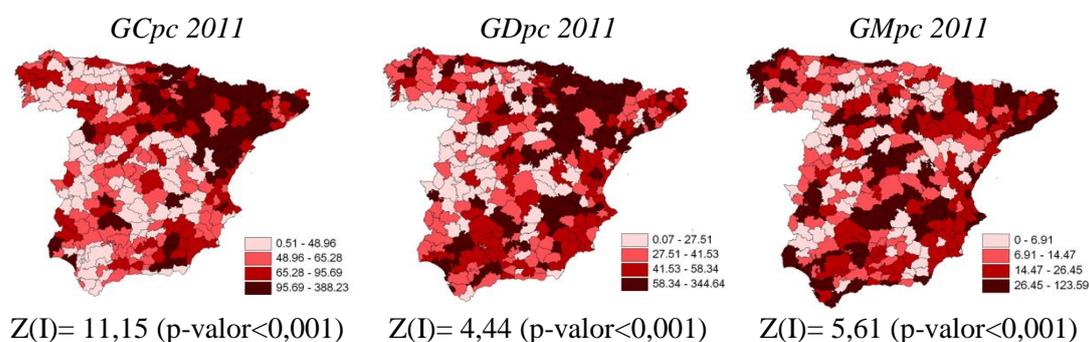


Ilustración 64: Mapas cuartiles del Gasto en Cultura, Deporte y Medio Ambiente. Elaboración propia

Con el objetivo de contrastar la presencia de estructura espacial en las tres variables dependientes es necesario seleccionar una matriz de contactos $W=(w_{ij})$ que identifique las comarcas que interactúan entre sí. El criterio de conectividad debe asegurar que la distancia entre comarcas vecinas permita tiempos de desplazamientos razonables

que aseguren flujos de habitantes, además no debe dejar sin conectar ninguna comarca. Los criterios de frontera común y vecinos más próximos cumplen ambos requisitos. El criterio de los cinco vecinos más próximos asegura una distancia media entre centroides de las comarcas de 44,4Km (con un máximo de 70,1Km y un mínimo de 27,1Km). Por otro lado, el criterio de fronteras comunes nos proporciona valores un poco superiores, con una conectividad media de 5,6 vecinos, la distancia media entre centroides es de 47,7Km (con un máximo de 81,8Km y un mínimo de 26,7Km). Se ha preferido el primer criterio basado en los cinco vecinos más próximos por tener una distancia media levemente inferior ($w_{ij}=1$ si la comarca j está entre las cinco comarcas más próximas a la comarca i , utilizando los centroides de las comarcas y la distancia euclídea para evaluar la distancia entre ellas. En otro caso $w_{ij}=0$ y $w_{ii}=0$). La matriz W se ha estandarizado por filas como suele ser habitual. Los índices de Moran obtenidos utilizando ese criterio de conectividad sobre las variables gasto per cápita, al pie de la Figura 2, claramente rechazan la nula.

4.2- Estimación y Selección del modelo SUR con efectos espaciales

La estimación de los resultados del modelo *SUR* sin efectos espaciales (*SUR-SIM*) se muestra en las primeras columnas de la Tabla 4. El modelo explica aproximadamente el 45% de la variación del gasto per cápita, con pequeñas variaciones para cada una de las partidas (0,53 para Cultura, 0,43 para Deporte y 0,52 para Medio ambiente). El test BP de diagonalidad rechaza la nula de independencia entre los residuos tal y como cabía esperar dándole sentido a la estimación *SUR*. También el test BP de heterocedasticidad no rechaza la hipótesis de homocedasticidad en los residuos.

Los contrastes que identifican autocorrelación espacial en los residuos, claramente rechazan la hipótesis nula. El valor del estadístico LM_{SLM}^{SUR} supera a LM_{SEM}^{SUR} invitando a

estimar un modelo *SUR-SLM*. Los resultados de la estimación del modelo *SUR-SLM* se presentan en las segundas columnas de la Tabla 4. Este modelo claramente mejora la estimación de la especificación *SUR-SIM*, tanto en términos de verosimilitud (LR=298,9 p-valor<0,001) como en términos correlaciones entre valores observados y previstos, $r(y, \hat{y})$ cuyo valor es superior en las tres ecuaciones. Los coeficientes λ_g son todos significativos y positivos confirmando la importancia de las inversiones de las comarcas vecinos en la determinación de la inversión realizada en la propia comarca.

Siguiendo la estrategia de selección de modelos propuesta en López *et al.* 2014, los test marginales pueden ahora utilizarse para contrastar si el modelo *SUR-SLM* ha capturado toda la estructura de dependencia espacial o si por el contrario los residuos aún muestran síntomas de autocorrelación.

El resultado del contraste $LM_{SEM}^{SUR}(r / l)$ que identifica estructura de dependencia espacial en los residuos del modelo *SUR-SLM* nuevamente rechaza la nula de independencia. Similar resultado para el otro test marginal $LM_{SLM}^{SUR}(l / r)$. En este caso, la estrategia *Steg (Specific-to-General)* plantea dos posibles modelos, *SUR-SARAR* y *SUR-SDM (Spatial Durbin Model)*. En nuestro caso nos decantamos por la estimación del *SUR-SARAR* ya que no aparecen como significativos los retardos espaciales de la exógenas al estimar un *SUR-SDM*. Los resultados del *SUR-SARAR* se muestran en las últimas columnas de la Tabla 4.

El modelo *SUR-SARAR*, claramente mejora el *SUR-SLM* en términos de verosimilitud (LR=28,96 p-valor<0,001) con un incremento importante de los coeficientes de correlación $r(y, \hat{y})$ para las tres ecuaciones. En este modelo, los signos del parámetro de dependencia espacial sustantiva (λ_g) son positivos para las tres ecuaciones, mientras que el signo del parámetro de dependencia espacial residual (ρ_g) es

negativo en dos de las tres partidas de gasto, Cultura y Deporte, y no es significativo para la tercera ecuación (*GMpc*).

Comentaremos ahora en detalle los resultados de los coeficientes estimados para cada uno de los factores que explican las tres partidas de gasto. Con respecto al gasto en Cultura, la mayoría de las variables son significativas ($p\text{-valor} < 0,1$) y mantienen el signo esperado. Sólo la Tasa de participación en las elecciones (*TPart*) y la Densidad de población (*Dens*) no aparecen como significativas. Con respecto a la densidad de población nuestro resultado difiere de la mayoría de trabajos que lo identifican como un factor significativo aunque con signo ambiguo. Quizás este resultado se deba a una fuerte homogeneidad en la variable densidad al agrupar los valores en comarcas.

El factor *NMxC* aparece con un signo positivo y significativo. Este resultado es coherente con la teoría económica ya que un elevado número de municipios en una comarca generan una mayor inversión en cultura debido a que algunos de los recursos que ofrecen los municipios que componen la comarca no son sustitutivos (por ejemplo, gastos de personal en bibliotecas y archivos municipales). La Latitud aparece con signo negativo y significativo.

El factor Ideología de izquierdas (*IdIzda*) aparece con signo positivo, indicando que las comarcas con mayor porcentaje de votantes de izquierdas realizan un mayor gasto en Cultura. Aunque el signo de esta variable es ambiguo en los distintos trabajos empíricos, nuestros resultados coinciden con St'astná (2009, pág 21) quien identifica que los municipios gobernados por partidos de izquierda tiende a incrementar el gasto en cultura, deportes y recreación.

La Presión Fiscal del municipio (*PFpc*) aparece con signo positivo y significativo tal y como cabía esperar. Este resultado es coherente con casi todos los trabajos (p.e.

Werck *et al.*, 2008; Lundberg, 2006) ya que una mayor recaudación por parte de la administración local incide en un incremento de su inversión en las distintas partidas. La

Tasa de paro registrado (*TPR*) aparece significativa y con signo negativo. Algunos autores (Nogare y Galizzi, 2011) esperan también un signo negativo en esta variable ya que una mayor tasa de población desempleada incrementa el gasto en otras partidas presupuestarias, fundamentalmente en políticas sociales.

El *PIBpc* aparece con signo positivo y significativo. También la literatura es homogénea en este resultado y nuestro resultado está en la misma línea.

La Deuda per cápita (*Dpc*) también aparece como significativa y positiva indicando que aquellas comarcas más endeudadas son también las que más recursos dedican a política de cultura. En cuanto a los factores demográficos, la población aparece con signo negativo. Esto confirma la presencia de economías de escala. Si un municipio ofrece servicios culturales y deportivos, los costes marginales de los usuarios adicionales son cercanos a cero.

Por último, las tasas de población para los dos grupos de edad seleccionados (16-65 y >65) inciden de forma positiva y significativa. Respecto al primer grupo (*TPob15-65*) el signo es el esperado ya que se supone que los ciudadanos en este grupo de edad son los que consumen más recursos culturales. También el porcentaje de personas mayores (*TPob>65*) incide de forma significativa ($p\text{-valor}=0,062$) y positiva. Este grupo de población habitualmente está más interesado en las actividades culturales, ya que tienen un menor coste de oportunidad del tiempo disponible que invita a demandar más recursos culturales a las autoridades locales al disponer de más tiempo libre.

En lo que se refiere al gasto en Deporte, varias variables dejan de ser significativas en el modelo (*Tparo*, *PIBpc*, *Deuda* y *LPob*) en comparación con los gastos en Cultura y

emerge como significativa la Tasa de participación. Por último, en los gastos en Medio ambiente sólo tres factores son significativos aunque la capacidad explicativa del modelo es similar a la del *GDpc*.

La parte sobre la que queremos centrar ahora la discusión es la interpretación de los resultados de los coeficientes de dependencia espacial y la información que nos suministra su signo. En nuestro modelo surgen dos parámetros de dependencia espacial cuya interpretación debe hacerse con cuidado. Por un lado aparece una estructura de dependencia de tipo sustantivo en los tres modelos de gasto, que puede atribuirse a un efecto de mimetismo, debido a alguno de los mecanismos anteriormente descritos (comparación, de competición *yardstick* o de coordinación). Pero en los residuos de este modelo, aún subyace cierta estructura de dependencia espacial de signo negativo que debe ser atribuida a la omisión de factores relevantes.

Case *et al.* (1993) obtienen exactamente el mismo resultado y los autores lo atribuyen a un efecto de dependencia espacial sustantiva que se acompaña de una estructura no lineal en los residuos. El trabajo de Revelli (2001, pág. 1101) justifica la presencia simultánea de las dos formas de dependencia espacial al efecto de una estructura multinivel de los gobiernos. Este bien podría ser también el caso en España donde tres administraciones distintas comparten políticas de gastos en las tres partidas analizadas.

Otra posible causa de la alternancia de signos en la dependencia espacial puede atribuirse a que los gobernantes toman decisiones sobre el gasto en base a dos criterios, por un lado por imitación de lo que ocurre en las localizadas vecinas (dependencia espacial sustantiva) y por otro conocedores de las debilidades y fortalezas de las inversiones de los vecinos, adoptan decisiones políticas difícilmente explicables mediante diversos factores exógenos que pueden inducir un shock en el modelo (dependencia

espacial residual) de tal forma que también hay mecanismos de sustitución en el gasto siguiendo la idea que defiende Lundberg (2006) (los gastos son utilizados de forma estratégica por los gobiernos locales y que los servicios que prestan son estratégicamente sustitutivos).

5- Conclusiones

En este trabajo se ha querido contrastar la hipótesis de que las autoridades locales no toman sus decisiones sobre la distribución de sus presupuestos de forma aislada, sino que por el contrario tienen en consideración el comportamiento de las entidades locales que se encuentran más próximas. Esta hipótesis ya ha sido contrastada en otros trabajos empíricos en varios países (p.e. Werck *et al.* 2008 en Bélgica; Lundberg, 2006 en Suecia; St'astná, 2009 en la República Checa o Ermini y Santolini, 2010 para Italia), pero hasta la fecha y con excepción del trabajo de Solé-Ollé (2006) éste tópico ha recibido poca atención en España.

Con el fin de contrastar esta hipótesis para el caso español, nuestro análisis se ha centrado en tres políticas de gasto, Cultura, Deporte y Medio ambiente, durante los años 2010, 2011 y 2012. El análisis se ha llevado a cabo a nivel de desagregación comarcal mediante la agregación de la información a nivel municipal. El enfoque metodológico utilizado ha sido la modelización *SUR* con enfoque de datos de panel (López *et al.* 2014), analizando de forma simultánea tres partidas de gasto además de incluir un componente temporal que abarca tres años y varios factores explicativos.

Nuestros resultados muestran que la mayoría de factores explicativos habitualmente utilizados en la literatura son también significativos a la hora de explicar las políticas de gasto en estas tres partidas en el caso español. La estructura de la población, la política fiscal del municipio y el signo del partido político gobernante son las variables que más peso tienen en la determinación del gasto per cápita en estas tres partidas. Además los resultados de la estimación simultánea de las tres partidas de gasto confirman una fuerte estructura de correlación entre los residuos del modelo que da sentido a la estimación *SUR*.

Con respecto a hipótesis que queríamos contrastar, los resultados confirman la presencia de estructura espacial en los residuos del modelo *OLS* sugiriendo la re-especificación del modelo con la incorporación de un retardo espacial de la variable dependiente. Este resultado confirma un comportamiento no aislado en las políticas de gasto de administraciones próximas. Además el signo positivo de este coeficiente refleja un comportamiento asociado a cualquiera de los efectos descritos en la sección 2 (cooperación, efectos *yardstick*, etc.) aunque no es posible identificar el mecanismo que genera dicha dependencia.

Por otro lado, el modelo también presenta signos negativos en la estructura espacial en los residuos que debe ser corregida mediante una estimación tipo *SARAR*. Este tipo de dependencia espacial se atribuye a la omisión de factores relevantes que no se han tenido en consideración en la modelización econométrica.

Desde nuestro punto de vista, dos pueden ser las causas de esta estructura de dependencia espacial residual. La primera podría ser explicada por el ruido que genera en el modelo los distintos niveles administrativos que coexisten en España (Nacional/Comunidades Autónomas/Municipal) y que todas comparten en mayor o menor medida responsabilidades en las políticas de gasto en las tres partidas analizadas. La segunda causa que aducimos se refiere a decisiones de carácter estrictamente político que difícilmente pueden ser recogidas en la modelización econométrica y que están basadas en mecanismos de sustitución (que generaría signo negativo) a la hora de tomar decisiones sobre el gasto.

Es de esperar que nuevas investigaciones sobre esta cuestión permitan ahondar en la identificación de las causas que generan estos efectos observados sobre las políticas de gasto público de las entidades locales.

Capítulo V

Spatial spillovers in public expenditure on a municipal level in Spain. An analysis on different spending subprogrammes

Spatial spillovers in public expenditure on a municipal level in Spain. An analysis on different spending subprogrammes

Abstract

A key function of local governments is to provide a wide array of public services. The supply of these services has been found to create spatial spillovers among neighbouring municipalities. Although it is generally agreed that spillovers are present in models that explain government expenditures, their type – whether endogenous, exogenous or residual – and sign – whether positive or negative – remain ambiguous. In most cases, a subjective process is used to select the type of spatial regression model used in analysis, with mixed results. Per capita expenditures of ten subprogrammes (Security, Housing, Welfare, Environment, Social services, Employment promotion, Health, Education, Culture and Sport) are analysed for all Spanish municipalities with more than 5000 inhabitants in the 2010-2012 period. A Spatial Seemingly Unrelated Regression methodology in a panel framework is used to incorporate correlation between different subprogrammes and spatial dependence. Our results show that the three types of spatial effects are present. Furthermore, substantive dependence is positive in most cases, while negative residual dependence is observed in some.

1. Introduction

The last decades have seen a huge increase in research focused on the spatial interactions of public spending policies. The seminal proposals of Case et al. (1993) and Kelejian and Robinson (1993) have led to several research papers that explored the relations between local public spending policies and their spatial spillover effects. At the same time, interest arose in research using models that explain the tax burden of local governments adding spatial effects (e.g. Brett and Pinkse, 2000). Both revenue and expenditure policies show spatial spillovers because of the impact of decisions made by authorities in neighbouring regions. For example, a low tax policy in neighbouring regions can be attractive to both citizens and business, and therefore the region should have similar tax levels if they do not want citizens to move to neighbouring regions.

The same philosophy can be transferred to expenditure in public services, particularly with subprogrammes that are intrinsically linked to citizen welfare. It is evident that certain welfare policies in a small region cannot be blocked for citizens of neighbouring regions. For instance, a low prices policy in the tickets of a local theatre, museum or music festival, due to co-financing by local authorities, will certainly benefit the citizens of neighbouring regions.

These spending policies and their spatial spillovers have generated special interest for investigators. For example, some studies have analysed the total expenditure of local governments (Case et al., 1993; Solé-Ollé, 2006) and others analyse specific items: Culture (Lundberg, 2006; Werck et al., 2008; St'astná, 2009; Benito et al., 2013), Sport and recreational activities (St'astná, 2009; Ermini and Santolini, 2010), Security (Schaltegger and Zemp, 2003), Rescue Services (Hanes, 2002) or Environment (St'astná, 2009; Ermini and Santolini, 2010; Deng et al., 2012; Choumert and Cormier, 2011).

All these papers propose different models to explain per capita public expending using spatial econometrics models in order to capture spatial spillovers in the regression model (Anselin, 1988). The set of data was diverse: in some cases, only the information derived from a single cross section was analysed (Bastida et al. 2013, Ermini and Santolini, 2010; Werck et al., 2008; St'astná, 2009; Deng et al., 2012), while in other cases, panel data techniques are used (Akai and Suhara, 2013; Lundberg, 2006; Benito et al., 2013).

Moreover, in those papers there is no consensus regarding how to include spatial effects in the model and the specifications vary. It is easy to find specifications that introduce endogenous interaction effects, including substantive spatial dependence, hereinafter SLM (Spatial Lag Model) (Hanes, 2002; Ermini and Santolini, 2010; Lundberg, 2006); or spatial structure in the error term of the regression model, hereinafter SEM (Spatial Error Model) (Bastida et al., 2013; St'astná, 2009). Mixed specifications including both types of spatial interactions are also common (Case et al., 1993; Deng et al., 2012). However, the incorporation of exogenous spatial effects is overlooked and this type of effect is not considered in any studies.

With regards to the sign of the parameters of spatial dependence, the empirical evidence is also ambiguous. In most cases, spatial dependence is positive (Bastida et al., 2013; Revelli, 2006; St'astná, 2009; Costa et al. 2010), in others it is negative (Hanes, 2002; Lundberg, 2006; Akai and Suhara, 2013) and there are even models that incorporate positive and negative structures with two spatial dependence parameters (Case et al., 1993; St'astná, 2009; Deng et al., 2012).

Some of these studies present several methodological shortcomings. One of them is related to the correct selection of the spatial regression models. Some investigators use the prevailing custom of adopting the Florax et al. (2003) methodology based on a comparison of different Lagrange Multipliers (LM) tests but, as showed by Mur and

Angulo (2009), this strategy is inefficient, leading to a misspecification of the spatial effects. Incorrect model selection of the type of spatial dependence induces bias in parameter estimation and, therefore, an incorrect interpretation of the results. Another is related to the hypothesis of independence between subprogramme expenditures. Some papers estimate the expenditure in several subprogrammes without considering natural relationships (Bastida et al., 2013). Obviously, the hypothesis of independence between subprogramme expenditure is not true and induces inefficient estimation in the model's parameters. Moreover, as highlighted by Case et al. (1993), *'there is no reason to assume that patterns of expenditure interdependence are the same for all categories of spending'* (p. 303).

Our interest is to provide new evidence while obtaining simultaneous estimations of the expenditure of ten subprogrammes, including spatial effects and correlations between them. We use the Spatial Seemingly Unrelated Regression (*SUR*) methodology, using model selection based in Mur and Angulo (2009) and extended by López et al. (2014) in *SUR*. The study uses per capita local Spanish public spending on ten subprogrammes: Security, Housing, Welfare, Environment, Social services, Employment promotion, Health, Education, Culture and Sport.

The paper is structured as follows: the second section contains a brief review of the literature related to possible spatial dependence mechanisms. The third section describes the methodology based on *SUR* models in a panel data framework. The fourth section presents the most important results and some political implications. This is followed by our conclusions.

2- Spatial effects in public spending

When local government expenditure responsibilities are decentralized, it is difficult to imagine that local governments make decisions separately. Furthermore, neighbouring municipalities have similar characteristics – demographic, economic and political – as most administrative boundaries are artificial. Therefore, we should expect (dis)similarities in the spending items of spatially close local governments.

2.1- Sources of spatial dependence

Three different sources can generate spatial dependence in local expenditure policies:

On the one hand, some spending policies are determined by the specific characteristics of the region (e.g. population structure, taxes, area, etc.), which will act as exogenous variables in the modelling of public spending and determine specific spending policies. It seems plausible to assume that municipalities that are close to each other have similar socio-demographical and economic characteristics. In this case, spatial dependence would be caused by similar characteristics and citizens' preferences.

Independent variable X of region A → Dependent variable Y of region B

For example, a high percentage of the population over 65 can determine more spending on culture, but nearby municipalities are also certain to have high percentages of population over 65 years and therefore also demand spending in this subprogramme. Therefore in the model specification, it will probably necessary to incorporate not only the X variables but also some information about neighbouring regions' X variables. This type of spatial dependence may be introduced in the modelling including spatial lag of

exogenous factors (WX in spatial econometric terminology). These spatial effects have been overlooked in most of the studies that analyse this topic.

Dependent variable Y of region A \leftrightarrow Dependent variable Y of region B

In this case, from a theoretical point of view, it is possible to differentiate between cooperative and non-cooperative behaviour (St'astná, 2009). In the first case, cooperative behaviour emerges from working on joint projects, from sharing experiences and from the learning process. Cooperative mechanisms also arise when local neighbouring governments implement specialization strategies to provide certain services to the citizens (Baicker, 2005). In the second case, (dis)similarities can also arise in spending policies as a result of non-cooperative behaviour.

Usually, these spillovers emerge as a result of mimetic behaviour by local governments, largely due to the phenomenon known as *Yardstick* competition (Revelli, 2006). Negative spatial spillovers can also arise when there are non-cooperative replacement mechanism strategies. If a local government makes a heavy investment in one item of expenditure, the neighbouring local governments reduce their investment in this item, as their citizens can benefit from the former's services. In order to incorporate those spatial spillovers, the spatial lag of endogenous variables (WY) can be included in the specification.

Finally, local governments located in the same geographic area could be affected by the same external shocks or the same economic policies of higher-level governments, which could also determine the existence of spatial dependence. Moreover, the omission of spatially correlated variables in the specification also contributes to spatial autocorrelation patterns. In those cases, the model can include a spatially autocorrelated error term.

Error term ε of region A \leftrightarrow Error term ε of region B

This type of spatial effect has been reported in the case of fiscal policy changes (Allers and Elhosrt, 2005).

2.2- Sign of spatial dependence

The sign of the parameter that captures level of spatial dependence can be interpreted in different ways.

Negative spatial dependence

Substitutive mechanisms induce negative spatial dependence. For example, the provision of cultural goods or environmental protection in a region can increase the welfare of the residents from neighbouring regions. A possible reaction of the local governments would be to profit from these services and decrease their expenditure in these budget items, reallocating resources to other welfare policies. In those cases, we would expect to find models with negative spatial autocorrelation because if a nearby local governments makes a heavy investment in a certain item of expenditure, the neighbouring government will dedicate its resources to other spending policies.

Lundberg (2006) presents empirical evidence of those interaction mechanisms showing the substitutive character of public spending in culture and recreational activities for Swedish local governments. Using *SUR* methodology (in this paper it enables correlations for different time periods), he identifies parameters of substantive, negative and significant spatial dependence. In his conclusions, Lundberg maintains that these spending items are used in substitutive form by local governments. Along the same lines, and also with a panel approach, Akai and Suhara (2013) analyse the expenditure on culture for the 1997-2007 period of 45 local governments in Japan. Like Lundberg (2006), the

authors identify strong negative spatial dependence using a variety of connectivity matrices.

Another cause that can generate negative spatial dependence structures would be cooperative situations between local governments that agree to design their spending policies establishing specializations. One example is showed by Schaltegger and Zemp (2006), who analyse different spending subprogrammes using panel methodology with spatial dependence in 100 Swiss communes for the 1992-2001 period. The authors identify a strong structure of negative spatial dependence in security expenditures showing cooperative behaviour.

Positive spatial dependence

Local governments can also emulate their neighbours in decisions regarding their spending policies. There are two cases in which this kind of behaviour is found. The first can be explained by Yardstick competition theory (Revelli, 2006), according to which local governments tend to emulate the behaviour of their neighbours trying not to get too far out of line with the policies enacted in nearby jurisdictions as voters make comparisons between the services provided in their setting. St'astná (2009) finds positive spatial dependence in subprogrammes relating to expenditure in housing, regional development, sport and recreational activities. Revelli (2006) explores spatial effects in the provision of social services and finds that the source of positive spatial dependence in social expenditure is a mimetic effect between neighbouring municipalities. Ermini and Santolini (2007) also test the interdependence between 246 Italian municipalities and find evidence of positive and significant interactions both in total expenditure and for different subprogrammes (security, environment, roads). Solé-Ollé (2006) and Bastida et al. (2013), in Spain, also presents a model to assess the spillovers resulting from local government policies.

Positive spatial structures can also be found due to cooperation and coordination mechanisms between neighbouring local governments. For example, neighbouring municipalities can work on a set of projects, finance an infrastructure or make investments to protect the environment. There is little evidence of this behaviour in the literature and we note here the contribution by Reifschneider (2006).

Positive and negative spatial dependence

The last situation refers to simultaneous structures of positive and negative spatial dependence. The interpretation in this case is more complex because different mechanisms of interaction are included in the same model. The first paper referring to two simultaneous types of spatial dependence is Case et al. (1993), proposing SARAR model (Mixed-regressive-spatial autoregressive model with spatial autoregressive disturbance), identifying substantive (+) and residual (-) spatial dependence.

St'astná (2009) also estimates SARAR finding substantive (-) and residual (+) spatial dependence in expenditure in industry, infrastructures and environment protection, whereas in housing and regional development he finds substantive (+) and residual (-) spatial dependence. Gebremariam et al. (2012) estimate a spatial lag with spatial error model and find substantive (+ and non-significant) and residual (-) spatial dependence. Deng et al. (2012), in environment protection find substantive (-) and residual (+) spatial dependence in a SARMA model.

3- Methodology

3.1- Spanish institutional framework

In Spain there are three vertical government levels: central, regional, and municipal. There are seventeen regional governments, the so-called Autonomous Communities or regions (ACs, Nuts II in Eurostat terminology), which have fairly wide-ranging spending responsibilities, mainly the provision of healthcare and education. On the other hand, there are more than eight thousand municipalities (85.2% of them are small, with less than five thousand inhabitants). Municipalities have the obligation by law to provide services according to number of inhabitants (>5000, e.g. public parks, market squares, public library; >20000, e.g. social services, sport facilities; >50000, e.g. urban transport).

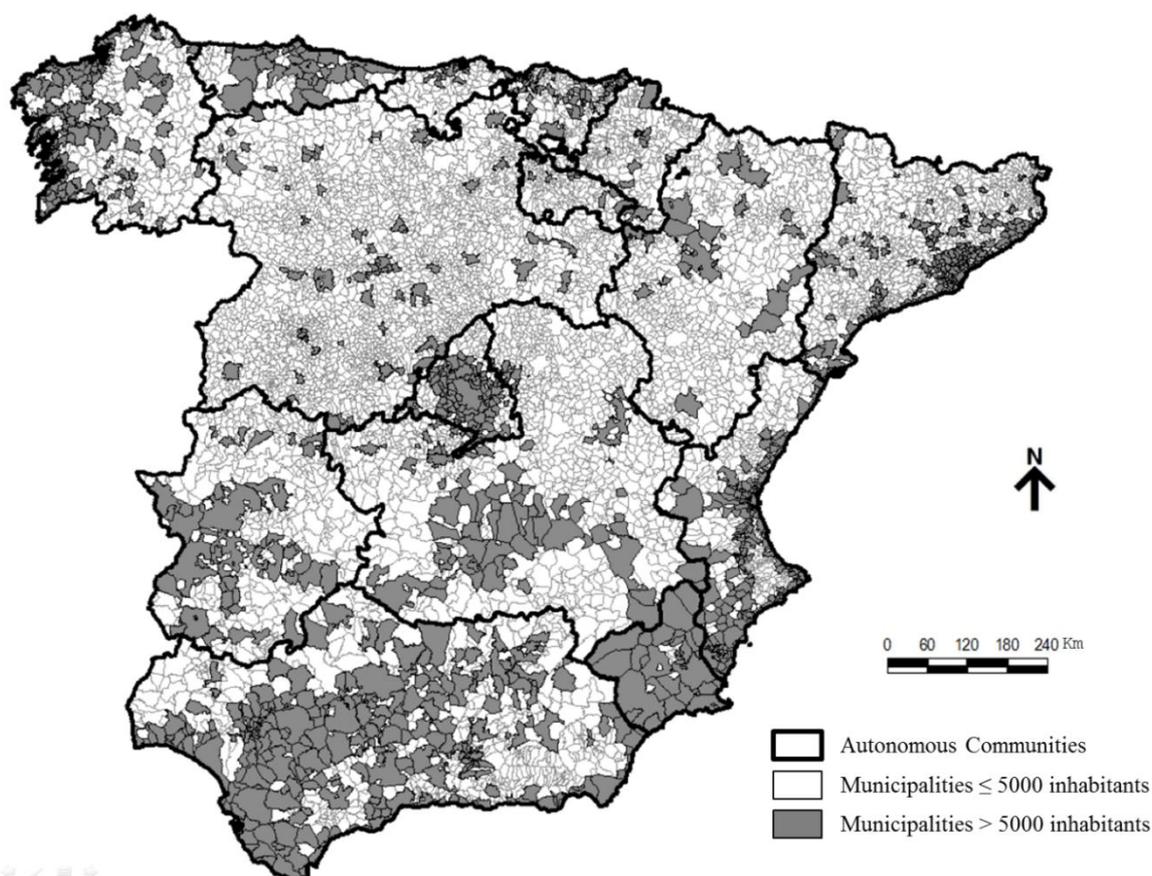


Ilustración 65: Administrative division. Autonomous Communities and municipalities. Own elaboration

Illustration 65 shows the administrative division of Spain without the islands. Municipalities can also provide another set of non-compulsory services (non-compulsory

expenditure does not mean it is not essential for citizens). Approximately 25% of municipal spending is non-compulsory, to ensure equal access to services for all inhabitants. On the other hand, the main sources of municipal revenue are local taxes (two thirds) and transfers from regional and central government (one third).

With regards to political organisation, each municipality has a local government that is democratically elected every four years. This government has total autonomy to decide the municipal budget each year. The budget must be approved by the governing council. Thus, the governing political party has a substantial impact on budget distribution in subprogrammes.

3.2- Data and variables

Our dataset includes information about per capita spending in euros, of 1201 Spanish municipalities with a population of more than 5000 inhabitants in 10 subprogrammes for three years, 2010-2012. These municipalities concentrate more than 80% of the Spanish population. The list of subprogrammes is: Security, Housing, Welfare, Environment, Social services, Employment promotion, Health, Education, Culture and Sport. Table 1 shows details of budget related to several needs of the population for each subprogramme.

The lowest level of spending per capita (mean) is in the Health subprogramme, 8.92€ per capita in 2011. This low value is because healthcare is a regional responsibility in Spain, and municipalities only provide some supplementary services. The highest levels of per capita spending (mean) are in Welfare with 136.2€ in 2011 and Housing with 124.43€ per capita, associated to local infrastructures (roads, town planning, etc.). These ten subprogrammes cover almost the entire range of local government spending responsibilities, and they represent more than 68% of total municipal expenditure. The data was obtained from the Spanish Ministry of Finance and Public Administrations.

In addition to these ten dependent variables, there is a series of explanatory factors that have been considered significant in similar studies (e.g. Ermini and Santolini, 2010; Benito et al., 2014; St'astná, 2009). The set of explanatory expenditure variables along with the source of information and the expected sign are shown in Appendix 1.

Factors have been grouped in four categories: Political factors (Participation; Left-Wing and Alignment), Population structure (Total, Young, Middle-aged and Old), Economic (GDP, Unemployment and Debt) and Geographic factors (Surface and Density). The last columns of Appendix 1 show descriptive statistics for each analysed year.

--- Appendix 1 AROUND HERE ---

The political, demographic and geographic variables are assumed as exogenous factors to explain municipal expenditure. This belief was based on the fact that municipalities have little or no control over demographic variables (such as surface area, population density and percentage of young people, etc.).

However, economic factors (GDP, Unemployment and Debt) could be endogenous due to simultaneity. In order to reduce the impact of endogeneity, we consider two time lags as instruments of this variable. Finally, the models include sixteen dummy variables, one for each region in each cross-section, in order to control the unobservable spatial fixed effects in the model.

3.3- Econometric model

The simplest model, proposed in this study, is a pure *SUR* model without spatial effects (*SUR-SIM*):

$$Y_{gt} = X_{gt} \beta_g + \varepsilon_{gt} \quad (1)$$

where Y_{gt} is related to a vector $R \times 1$ of spending policy g ($g=1, \dots, G$) for period t ($t=1, \dots, T$) of R local governments. The modelling implies constant β_g coefficients in t and enables the inclusion of correlations between residues of explanatory models of the different spending units, such that $E[\varepsilon_{gt} \varepsilon'_{ht}] = \sigma_{gh} \mathbf{I}_R$.

As mentioned in section 2, the theoretical literature assumes the presence of spatial interaction between different local governments. Several models have been proposed (e.g. Brueckner, 2003) to incorporate these interactions. The taxonomy of spatial models that we present in this paper is well-known (see Elhorst, 2014) and we extend in the *SUR* framework.

The Spatial Lag of X *SUR* model (*SUR-SLX*) is an extension of *SUR-SIM* including spatial lag of exogenous variables:

$$Y_{gt} = X_{gt} \beta_g + W X_{gt} \theta_g + \varepsilon_{gt} \quad (2)$$

where W is a matrix $R \times R$ used to introduce the neighbouring structure (Anselin, 1988).

The Spatial Lag *SUR* model (*SUR-SLM*) model incorporates a spatial lag of the dependent variable as an explanatory factor.

$$Y_{gt} = \lambda_g WY_{gt} + X_{gt} \beta_g + \varepsilon_{gt} \quad (3)$$

This specification assumes that spending in a subprogramme (Y_{gt}) is partially determined by the weighted average (WY_{gt}) of spending in neighbouring municipalities. Parameter λ_g identifies the intensity and the sign of the impact (+/-) of the policies of neighbouring municipalities. The classical alternative specification to *SUR-SLM* is the Spatial Error *SUR* model (*SUR-SEM*) that introduces spatial structure in the residues of the model and has the following specification:

$$Y_{gt} = X_{gt} \beta_g + u_{gt} \quad (4)$$

$$u_{gt} = \rho_{gt} W u_{gt} + \varepsilon_{gt}$$

These three alternatives can be combined, obtaining several alternatives, the Spatial Durbin *SUR* model (*SUR-SDM*) and the Spatial Durbin Error *SUR* model (*SUR-SDE*). Finally, the most general specification is the General Nesting Spatial *SUR* model (*SUR-GNS*) that incorporates all types of spatial effects:

$$Y_{gt} = \lambda_g WY_{gt} + X_{gt} \beta_g + WX_{gt} \theta_g + u_{gt} \quad (5)$$

$$u_{gt} = \rho_{gt} W u_{gt} + \varepsilon_{gt}$$

All models are estimated by maximum likelihood. The strategies of selection and comparison between these models are present in López et al. (2014). Finally, unlike in Allers and Elhorst (2011), no total budget constraints are included in this model.

4- Results

4.1- Why a SUR with spatial effects?

There is high correlation between the ten spending subprogrammes. The upper diagonal of Table 7 shows the correlations between subprogrammes in 2011. For example, correlation between Education and Culture is 0.27 (0.29 in 2010 and 0.32 in 2012) and correlation between Education and Sport is 0.17 (0.18 in 2010 y 0.22 in 2012). However, there are other subprogrammes that have negative correlations. For example, the correlation between Employment and Welfare is -0.08 (-0.15 for 2011 and -0.09 for 2012). These results suggest that there will be similar symptoms in the model's residues, so SUR methodology should be used (correlations between residuals of final model in lower diagonal of Table 7).

	<i>Security</i>	<i>Housing</i>	<i>Welfare</i> <i>e</i>	<i>Environm.</i>	<i>SocServ.</i>	<i>Employ.</i>	<i>Health</i>	<i>Educat.</i>	<i>Culture</i>	<i>Sport</i>
<i>Security</i>	1.000	0.142	0.270	0.348	-0.017	-0.043	0.103	0.160	0.116	0.071
<i>Housing</i>	0.291	1.000	0.143	0.064	0.066	0.003	-0.004	0.164	0.206	0.129
<i>Welfare</i>	0.242	0.541	1.000	0.293	0.019	-0.081	-0.028	0.218	0.173	0.078
<i>Environm.</i>	0.112	0.356	0.511	1.000	-0.013	-0.055	-0.008	0.158	0.097	0.110
<i>SocServ.</i>	0.476	0.155	0.129	0.127	1.000	0.128	-0.048	0.026	0.075	0.042
<i>Employ.</i>	0.056	-0.005	0.032	0.052	0.081	1.000	-0.031	-0.082	-0.067	-0.003
<i>Health</i>	0.095	0.040	0.126	0.173	0.117	0.498	1.000	0.066	0.012	-0.037
<i>Educat.</i>	0.062	0.038	0.037	0.012	0.089	0.034	0.005	1.000	0.274	0.174
<i>Culture</i>	0.060	0.026	0.013	0.065	0.108	0.018	0.019	0.519	1.000	0.209
<i>Sport</i>	0.308	0.075	0.093	0.130	0.383	0.109	0.136	0.227	0.326	1.000

Upper triangular matrix: correlation between subprogramme expenditures. Lower triangular matrix: correlation between residuals in SUR-GNM

Tabla 7: Correlation between expenditure per capita per subprogrammes. Own elaboration

With regards to spatial structure, before testing spatial dependence we have to select a matrix $W=(w_{ij})$ that identifies neighbouring municipalities (Anselin, 1988). There is no general agreement on how to select this weight matrix although, in our case, the connectivity criterion should assure that the distance between municipalities enables reasonable times for inhabitant flows. In this study, we consider municipalities to be connected if the distance between centroids is less than 30 km. This criterion assigns a

large number of neighbours for some municipalities, so we limit the number of neighbours to a maximum of 8, selecting the nearest. Formally,

$$w_{ij} = \begin{cases} 1 & \text{if } i \in N_8(j) \text{ and } d(i,j) < 30\text{Km} \\ 0 & \text{in other case} \end{cases}$$

where $N_8(j)$ is the set of 8 nearest neighbourhoods of municipality i and $d(-,-)$ is the Euclidean distance. Matrix W has been standardized by rows as usual. The results of the LM tests of spatial dependence in *SUR-SIM* model are showed in the first rows of Table 3. All LM tests reject the null and confirm a strong structure of spatial correlation in the residual. Given the high value of the LM-*SUR-SARAR* test, it is evident that the baseline model is mis-specified in relation to the spatial dimension. Other criteria to select W were assessed with similar results²⁴.

Finally, alternative methodologies could be used to include spatial effects. Firstly, the spatial simultaneous equation model (e.g. Baltagi and Deng 2015) is a natural candidate but, in our opinion, the dependent variables are not co-dependent. For example, expenditure in the Health subprogramme is not an explanatory variable of expenditure in Employment. The dependent variables are simply correlated in their regression error terms. Another alternative could be a dynamic spatial panel methodology with fixed or random effects (e.g. Elhorst 2014, Cap. 4) but those models are more appropriate in case of a single subprogramme and obtain independent estimations. Therefore, a Spatial *SUR* approach is more reasonable for our purpose.

²⁴ Similar results with and 30 Km and 9 nearest neighbourhoods or 25Km and 8 nearest neighbourhoods. Not reported to save space but available under request.

4.2- Estimation and selection of SUR model with spatial effects

Several tests are performed to find the most appropriate spatial model. Firstly, the *SUR-SLX* is estimated to extend the *SUR-SIM* model including exogenous interaction effects (WX). Table 8 show the results. The likelihood ratio test is applied²⁵ to test the hypotheses of whether spatially lagged independent variables are jointly significant ($H_0:\theta=0$ in model 2) and the null is rejected (LR=445.2) so *SUR-SLX* is preferred. In *SUR-SLX*, all LM tests again showed clear symptoms of spatial autocorrelations in the residues rejecting the null hypothesis of independence. Now we consider three alternatives combining different spatial effects: *SUR-SDM*; *SUR-SDE* and *SUR-GNS*. The results for *SUR-SDM* and *SUR-SDE* including spatial exogenous effects are showed in the last rows of Table 8. Both models are preferred to *SUR-SLX* in likelihood ratio terms

($LR_{SLMvsSDM}=330.6$; $LR_{SLMvsSDE}=156.2$) but in both cases the marginal LM tests²⁶ reject the null of independence in the residuals of these models, showing that the correct specification is the model that incorporates all spatial effects, *SUR-GNS*.

SUR-SIM										
Programme:	Basic Public Programmes				Social Services		Production of Public Goods			
Subprogramme:	<i>Security</i>	<i>Housing</i>	<i>Welfare</i>	<i>Environm</i>	<i>SocServ</i>	<i>Employ</i>	<i>Health</i>	<i>Educat</i>	<i>Culture</i>	<i>Sport</i>
Variables †	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Global $r(y,\hat{y})$	0.59									
Log-Lik	-182243.1									
LM-SUR-SEM=289.16***; LM*-SUR-SEM=202.5***; LM-SUR-SLM=552.6***; LM*-SUR-SLM=466.0***; LM-SUR-SARAR= 687.6***										
SUR-SLX										
<i>Participation</i>	-3.16**	3.35	-5.74***	0.14	4.48***	6.09***	-1.93	2.84	0.10	2.51
<i>Left-Wing Parties</i>	-0.46	0.01	0.51	-1.46	4.70***	1.57	0.75	2.98**	2.90	-0.40
<i>Alignment</i>	15.73***	-1.61	5.97***	7.99***	3.69***	0.98	1.55	0.24	-4.55***	-0.71
<i>Population</i>	-1.91***	-6.14***	-3.38***	0.13	0.78	-0.2	-0.83	1.60**	-0.12	-0.16

²⁵ For spatial econometric models the use of the standard R^2 is not appropriate - the R^2 is uninformative and should be interpreted with caution (Anselin, 1988). Therefore, the maximized log-likelihood value is used for models estimated by maximum likelihood as goodness of fit criteria.

²⁶ The marginal test LM-SUR($\rho|\lambda$) testing for the presence of spatial error structure in a model with spatial lag (SUR-SDM) and LM-SUR($\lambda|\rho$) testing for the presence of spatial lag in a model with spatial error structure (SUR-SDE).

Young Pop.	0.03	-1.16**	-2.08***	-0.17	1.38***	0.62	0.13	-0.4	0.95**	1.14**
Middle Pop.	-0.45	-3.91***	-2.67***	-0.19	2.52***	0.43	-0.40	-0.49	-0.04	-0.48
Old Pop.	-1.17	-3.08**	-5.21***	-0.06	4.76***	0.30	-0.43	-1.06	-0.49	0.36
GDP	-0.94***	-4.11***	-2.16***	-1.20***	0.61	0.63	-0.67	-0.78**	-2.09***	-0.79
Unemployment	5.67***	6.07	33.80***	3.08	2.23	-0.77	0.65	1.04	2.91	-3.16
Debt	-1.00**	0.23	-2.73***	-1.21***	0.65	0.47	-0.54	-0.54	-0.36	-0.62
Surface	36.24**	16.95	-6.77	6.26	-0.96	-10.05	-5.39	29.25	8.88	-6.64
Density Pob.	-0.36**	-0.44	-1.65***	-0.04	-0.04	-0.13	-0.07	0.14	0.23	-0.24
W.Participation	2.64	24.19***	-13.72***	0.66	6.55**	9.52***	1.77	6.60**	1.48	7.37
W.Left-Wing Part	1.47	12.05***	1.19	3.01	-1.00	-2.52	-1.86	0.97	-1.46	3.41
W.Alignment	0.50	-0.86	-0.16	2.19	0.00	0.19	-1.59	0.99	4.27**	1.49
W.Population	-1.75**	-3.19**	-1.82	-1.54**	1.32	1.03	-0.9	-2.19***	-3.25***	-0.69
W.Young Pop.	-0.10	2.16***	2.53***	-0.06	-0.21	-0.39	-0.03	0.72	-0.33	-0.12
W.Middle Pop.	-0.22	-0.18	1.75***	-0.8	0.31	0.06	0.86	-1.20**	-1.12**	-0.23
W.Old Pop.	2.01***	2.07**	2.28***	0.49	0.20	0.44	1.15	0.88	0.69	1.13
W.GDP	0.14	-1.11	0.61	0.19	-1.86***	-2.46***	0.93	-0.43	-0.09	-1.11
W.Unemployment	16.61***	15.42	37.94***	7.84	1.22	3.13	-13.87**	-4.78	21.16***	6.62
W.Debt	-0.87	-0.98	-5.69***	0.35	-0.49	0.92	-0.45	-0.74	-2.25**	0.39
W.Surface	-3.16**	3.35	-5.74***	0.14	4.48***	6.09***	-1.93	2.84	0.10	2.51
W.Density Pob.	-0.46	0.00	0.51	-1.46	4.70***	1.57	0.75	2.98**	2.90	-0.40
r _g (y,yhat)	0.49	0.40	0.40	0.54	0.39	0.43	0.44	0.54	0.55	0.48
Global r(y,yhat)	0.62									
Log-Lik	-182020.5									

LM-SUR-SEM=174.5***; LM*-SUR-SEM=133.5***; LM-SUR-SLM=463.3***; LM*-SUR-SLM=422.2.1***; LM-SUR-SARAR=554.2***

SUR-SDM

Variables [†]	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
λ _g	0.08***	0.01	0.12***	0.01	0.13***	0.09***	0.11***	0.15***	0.12***	0.11***
Log-Lik	-181855.2									
Global r(y,yhat)	0.78									
LM-SUR-(ρ λ)	40.03***									

SUR-SDE

Variables [†]	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
ρ _g	0.05**	0.01	0.05**	0.13***	0.13***	0.11***	0.12***	0.15***	0.12***	0.11***
Log-Lik	181942.4									
Global r(y,yhat)	0.78									
LM-SUR-(λ ρ)	152.4***									

[†] Coefficients not report to save space

* p-values<0.10; ** p-values<0.05; *** p-values<0.01

r(y,yhat) is correlation coefficient between the explained variable (y) and predictions (yhat).

$$r(y, yhat) = \frac{1}{GTR} \sum_{i,g,t} (y_{gt}^i - \bar{y})(yhat_{gt}^i - \bar{yhat}) / \left(\frac{1}{GTR} \sum_{i,g,t} (y_{gt}^i - \bar{y})^2 \frac{1}{GTR} \sum_{i,g,t} (yhat_{gt}^i - \bar{yhat})^2 \right)^{1/2}$$

$$r_g(y, yhat) = \frac{1}{TR} \sum_{i,t} (y_{gt}^i - \bar{y}_g)(yhat_{gt}^i - \bar{yhat}_g) / \left(\frac{1}{TR} \sum_{i,t} (y_{gt}^i - \bar{y}_g)^2 \frac{1}{TR} \sum_{i,t} (yhat_{gt}^i - \bar{yhat}_g)^2 \right)^{1/2}$$

Table 8: Baseline model (SUR-SIM) and Spatial SUR models with spatial effects. Own preparation

Table 9 shows the results of the final model. *SUR-GNS* is clearly superior to *SUR-SDM* and *SUR-SDE* in likelihood terms. In this model, the signs of the substantive spatial dependence parameter (λ_g) are positive and significant for eight equations, while residual

spatial dependence parameters (ρ_g) are significant and negative for five subprogrammes.

A comparison between the *SUR-SLX* and *SUR-GNS* reveals the degree to which the coefficients are over or underestimated. For example, the coefficient of *Debt* in the Security subprogramme in the *SUR-SLX* is -1.00, yet -13.48 in *SUR-GNS*. Therefore the impact of *Debt* is strongly overestimated if spatial effects are not considered. Similar results are obtained for other variables.

SUR-GNS Model with spatial exogenous factors										
Programme:	Basic Public Programmes			Social Services			Production of Public Goods			
Subprogramme:	<i>Security</i>	<i>Housing</i>	<i>Welfare</i>	<i>Envirom</i>	<i>SocSer</i>	<i>Employ</i>	<i>Health</i>	<i>Educat</i>	<i>Culture</i>	<i>Sport</i>
<i>Participation</i>	-3.78***	0.70	-4.57**	0.12	4.16**	6.03***	-1.88	2.53	-0.20	3.08
<i>Left-Wing Parties</i>	-0.60	-0.65	0.5	-1.63	4.67***	1.68	0.81	2.84**	2.92	-0.51
<i>Alignment</i>	15.85***	-0.65	5.70***	7.90***	4.09***	1.02	1.58	0.14	-4.63***	-0.89
<i>Population</i>	-1.62***	-4.43***	-3.35***	0.09	0.85	-0.16	-0.70	1.71***	0.08	-0.29
<i>Young Pop.</i>	0.09	-0.39	-2.09***	-0.24	1.44***	0.70	0.15	-0.41	0.97**	0.97**
<i>Middle Pop.</i>	-0.29	-2.80***	-2.71***	-0.23	2.54***	0.49	-0.32	-0.44	0.05	-0.60
<i>Old Pop.</i>	-0.62	-2.18	-5.01***	-0.18	3.93***	0.05	-0.47	-0.76	-0.04	0.30
<i>GPD</i>	-0.84**	-3.70***	-2.31***	-1.22***	0.66	0.69	-0.66	-0.78**	-2.10***	-0.91**
<i>Unemployment</i>	4.77**	3.94	32.54***	2.99	1.71	-0.91	0.95	1.20	1.96	-3.14
<i>Debt</i>	-13.48***	-11.3	3.56	-5.17	5.86	2.67	-11.53	-6.09	7.51	-0.58
<i>Surface</i>	-0.97**	0.20	-2.57***	-1.21***	0.59	0.45	-0.55	-0.49	-0.31	-0.67
<i>Density Pob.</i>	34.39**	8.12	-7.73	6.01	1.25	-12.89	-6.97	31.94	7.95	-4.00
<i>W-Participation</i>	-0.26	-0.41	-1.46***	-0.01	-0.15	-0.2	-0.06	0.10	0.20	-0.17
<i>W-Left-Wing Parties</i>	0.60	10.89**	-5.69	0.21	2.47	6.81	1.87	4.78	-0.05	9.90***
<i>W-Alignment</i>	1.67	12.43***	0.65	3.00	-1.47	-2.58	-1.89	-0.12	-2.88	1.17
<i>W-Population</i>	-2.40	-4.49	-2.38	0.59	-0.77	-0.44	-1.34	0.97	4.18**	2.33
<i>W-Young Pop.</i>	-0.95	-3.46**	-2.01	-1.32	1.13	0.97	-0.78	-2.17***	-2.72***	-0.45
<i>W-Middle Pop.</i>	-0.21	2.84***	2.43***	0.09	0.15	-0.04	-0.11	0.48	-0.80**	-0.82
<i>W-Old Pop.</i>	0.15	0.2	1.21	-0.63	0.04	0.08	0.81	-0.91**	-1.01	-0.24
<i>W-GPD</i>	1.61***	2.37**	2.23***	0.46	0.37	0.57	1.01	0.46	0.21	0.77
<i>W-Unemployment</i>	0.81	1.28	0.25	0.33	-1.50***	-2.32***	0.88	-0.15	0.36	-1.30**
<i>W-Debt</i>	12.43***	5.84	29.93***	6.77	-0.72	3.08	-13.48**	-5.17	19.26***	7.39
<i>W-Surface</i>	5.05	20.91	-12.81	1.53	-10.65	20.53**	1.88	9.88	9.63	1.60
<i>W-Density Pob.</i>	-0.39	-0.48	-4.38***	0.5	-0.29	0.83	-0.44	-0.70	-1.84**	0.13
λ_g	0.13***	0.05	0.13***	-0.01	0.17***	0.14***	0.14***	0.22***	0.19***	0.19***
ρ_g	-0.08**	-0.05	-0.12***	0.11***	-0.07	-0.04	-0.02	-0.12***	-0.10***	-0.14***
$r(y, \hat{y})$	0.51	0.41	0.41	0.55	0.40	0.45	0.44	0.54	0.56	0.48
Global $r(y, \hat{y})$	0.79									
BP DIAG	7994.7									
Log-Lik	-181829.8									

$r(y, \hat{y})$ is correlation coefficient between the explained variable (y) and its predictions (\hat{y}). Definition in Table 3.

*p-values<0.10; **p-values<0.05; ***p-values<0.01

Tabla 9: Spatial SUR-GNS Model Estimation. Own elaboration

4.3- Interpretation β_{gk} coefficients in SUR-GNS. Direct, indirect and total effects

For classical regression model estimation, parameter interpretation is easy since parameters can be interpreted as the partial derivatives of the dependent variable relative to the explanatory variable (LeSage and Pace, 2009). For spatial regression models, parameter interpretation becomes richer and more complicated. A change in the explanatory variable for a single observation can potentially affect the dependent variable of all other observations. In essence, the idea is that spatial dependence expands the information set to include information from neighbouring regions.

The results of LeSage and Pace (2009) can be extended to the SUR framework. Note that,

$$\frac{\partial Y_g}{\partial X_k} = (I - \lambda_g W)^{-1} (\beta_{gk} + W\theta_{gk}) \quad (7)$$

According to Elhorst (2014), these partial derivatives have the following interpretation: If an explanatory variable (X_k) in a particular municipality changes, not only will government expenditure per capita in that region change, but also government expenditure in other municipalities. Therefore, a change in X_k in a particular municipality has a direct effect on that region, but also an indirect effect on neighbouring municipalities.

Note that the i -th diagonal element of the matrix of partial derivatives represents the direct effect on the i -th region and non-diagonal elements of i -th row the matrix of partial derivatives represent the indirect effects on other municipalities. In order to obtain a global indicator, the direct effect is calculated as the mean of the diagonal elements and captures the average change in government expenditure caused by the change in X_k . Likewise, a global indicator of the indirect effects is calculated as the mean of the non-diagonal elements. The total effect is the sum of direct and indirect effects. Finally, note that if $\lambda_g=0$ and $\theta_{gk}=0$, the indirect effects are 0 and the direct effects are equal to β_{gk} .

Table 10 shows the direct, indirect and total effects for the *SUR-GNS*. The first result to be highlighted is that the exogenous variables have a different total impact for each subprogramme. This result again confirms Case et al. (1993 p. 303). For example, no variable has a significant total effect for the Health subprogramme. This is to be expected because the healthcare system in Spain is the responsibility of the regional government (ACs), and the municipal government only has partial responsibility.

However, most exogenous factors have a significant total impact on Security, Welfare, Social Services or Culture subprogrammes. These subprogrammes are mainly the responsibility of local government and have a close relationship with council management.

Programme:	Basic Public Programmes				Social Services		Production of Public Goods			
	Direct Effects									
Subprogramme:	<i>Security</i>	<i>Housing</i>	<i>Welfare</i>	<i>Environm</i>	<i>SocServ</i>	<i>Employ</i>	<i>Health</i>	<i>Educat</i>	<i>Culture</i>	<i>Sport</i>
<i>Participation</i>	-3.80***	0.70	-4.62*	0.12	4.17**	6.05***	-1.88	2.56*	-0.2	3.09
<i>Left-Wing Parties</i>	-0.59	-0.57	0.38	-1.63	4.77***	1.84	0.85	3.05**	2.94*	-0.18
<i>Alignment</i>	15.93***	-0.56	5.73***	7.90***	4.07***	0.97	1.54	0.14	-4.75***	-0.86
<i>Population</i>	-1.68***	-4.46***	-3.41***	0.09	0.83	-0.17	-0.73	1.77***	0.22	-0.21
<i>Young Pop.</i>	0.07	-0.42	-2.14***	-0.24	1.48***	0.73*	0.13	-0.5	0.88**	0.96*
<i>Middle Pop.</i>	-0.29	-2.79***	-2.67***	-0.23	2.55***	0.49	-0.32	-0.42	0.02	-0.63
<i>Old Pop.</i>	-0.62	-2.18*	-5.00***	-0.18	3.96***	0.05	-0.46	-0.81	-0.08	0.29
<i>GDP</i>	-0.81**	-3.69***	-2.27***	-1.22***	0.67	0.71	-0.64	-0.77**	-2.11***	-0.89*
<i>Unemployment</i>	4.80**	3.95	32.64***	2.99	1.67	-0.96	0.98	1.21	1.99	-3.2
<i>Debt</i>	34.48**	8.12	-7.84	6.01	1.25	-12.91	-7.01	32.19*	7.94	-4.02
<i>Density Pob.</i>	-0.59	-0.57	0.38	-1.63	4.77***	1.84	0.85	3.05**	2.94*	-0.18
	Indirect Effects									
<i>Participation</i>	-0.82***	-0.38	-2.27***	-0.01	0.65*	0.75*	-0.35	0.81*	0.19	0.5
<i>Left-Wing Parties</i>	0.57	11.00**	-6.18	0.22	3.77	7.85*	2.19	6.57**	0.61	11.54** *
<i>Alignment</i>	4.06*	12.56***	1.53	2.82	-0.87	-2.71	-1.85	-0.11	-4.45	1.17
<i>Population</i>	-2.85	-4.76	-3.1	0.57	-0.72	-0.51	-1.59	1.64	4.94*	2.67
<i>Young Pop.</i>	-1.03	-3.53***	-2.51**	-1.28**	1.59	1.20	-0.84	-2.74***	-2.98***	-0.31
<i>Middle Pop.</i>	-0.27	2.75***	2.28***	0.09	0.68	0.04	-0.17	0.47	-0.93**	-1.11*
<i>Old Pop.</i>	0.08	0.11	0.61	-0.61	0.83	0.1	0.82	-1.31**	-1.20*	-0.21
<i>GDP</i>	1.65***	2.23**	2.12**	0.45	0.56	0.74	1.01	0.35	-0.24	0.70
<i>Unemployment</i>	1.56***	1.48*	4.95***	0.29	-1.38*	-2.73***	1.12	0.15	0.87	-2.25**
<i>Debt</i>	4.40*	-0.11	-5.93**	0.43	-0.09	-1.14	-1.55	7.80*	-0.34	-0.76
<i>Density Pob.</i>	0.57	11.00**	-6.18	0.22	3.77	7.85*	2.19	6.57**	0.61	11.54** *
	Total Effects									

	<i>Security</i>	<i>Housing</i>	<i>Welfare</i>	<i>Environm</i>	<i>SocServ</i>	<i>Employ</i>	<i>Health</i>	<i>Educat</i>	<i>Culture</i>	<i>Sport</i>
<i>Participation</i>	-4.62***	0.32	-6.88**	0.11	4.82**	6.80***	-2.24	3.37*	0.00	3.59
<i>Left-Wing Parties</i>	-0.02	10.43**	-5.8	-1.41	8.54**	9.69**	3.05	9.63***	3.55	11.35**
<i>Alignment</i>	19.99**	12.00***	7.26**	10.72***	3.19	-1.74	-0.31	0.02	-9.20***	0.31
<i>Population</i>	-4.53**	-9.22***	-6.51**	0.65	0.11	-0.69	-2.32	3.40	5.16*	2.46
<i>Young Pop.</i>	-0.95	-3.94***	-4.65***	-1.52**	3.07**	1.92	-0.71	-3.24***	-2.10*	0.65
<i>Middle Pop.</i>	-0.56	-0.04	-0.39	-0.14	3.24***	0.53	-0.49	0.05	-0.91	-1.74**
<i>Old Pop.</i>	-0.54	-2.07	-4.39***	-0.78	4.79***	0.15	0.36	-2.12*	-1.27	0.08
<i>GDP</i>	0.84	-1.45	-0.15	-0.77	1.23	1.45	0.37	-0.42	-2.34**	-0.19
<i>Unemployment</i>	6.36***	5.43	37.59***	3.29*	0.29	-3.70	2.10	1.35	2.85	-5.45
<i>Debt</i>	38.88**	8.01	-13.78	6.44	1.16	-14.06	-8.55	39.99*	7.60	-4.79
<i>Density Pob.</i>	-0.02	10.43**	-5.80	-1.41	8.54**	9.69**	3.05	9.63***	3.55	11.35**

Tabla 10: Direct, indirect and total effects. Own elaboration

Table 10 provides a great deal of information about the impact of exogenous variables on subprogramme expenditure and requires some comments. Firstly, for political reasons, left-wing parties have a significant total impact on Housing, Social Services, Employment, Education and Sport; all the effects are positive, so a higher percentage of left-wing voters increases the total effect on expenditure in these subprogrammes.

The left-wing electorate has lower income levels and accordingly supports social policies on wealth redistribution. Hibbs (1977) and St'astna (2009) show similar results for culture. The empirical results show that these final effects are the results of different processes. For Housing, Culture and Sport, the final effect is only due to indirect effects while, in Social Services and Education, the total effect is direct.

The Participation variable has a significant total effect on Security, Welfare, Social Services, Employment and Education. A high percentage of people participating in elections is an indicator of sensitized citizens.

High levels of participation increase expenditure in Social Services and Education, due to direct and indirect effects. However, the total effect of this variable is negative and significant in Security, Welfare and Education subprogrammes. Finally, alignment variable has a total positive impact on Security, Housing, Welfare, Environment and Culture. It could be due to the competencies transferred from regional governments.

Secondly, demographic factors influence expenditure in several programmes. The total population increases expenditure in Culture due to an indirect effect and reduces spending in Security, Housing and Welfare due to direct effects. The negative sign of those coefficients can be explained as the result of a scale economy process. The Young Population has a positive total effect in Social Services, while the coefficients are negative in Housing, Welfare, Environment and Education. The percentage of elderly population has a total positive effect on Social Services for obvious reasons.

Thirdly, we consider economic determinants. According to GDP, the total effect is significant and negative in Culture. Some authors (Getzner, 2002; Lewis and Rushton, 2007) present other results and have suggested that higher income levels lead to a greater demand for cultural services. But there is evidence of a negative impact (Schulze and Rose, 1998) that is not significant (Werck, 2008). The debt variable has total positive effects on Security and Education due to indirect effects.

Finally, regarding geographic factors, the effects of the Surface Area variable are not reported because it has neither a direct nor an indirect impact. Population Density is significant and positive in Housing, Social Services, Employment, Education and Sport subprogrammes. This result shows that high population density suggests closeness to services and therefore high consumption. Moreover, population density may lead to economies of scale in the provision of local government services, but the empirical evaluation of the impact of this variable show mixed results. By example, a similar result was found by St'arná (2009) and opposite by Bastida et al. (2013).

4.4- Spatial spillovers in public expenditure on a municipal level

At this point, it is of interest to provide an interpretation of the spatial dependence coefficients. Firstly, exogenous spatial lags are significant in most subprogrammes. For example, five exogenous spatial lags are significant in Housing, Welfare and Culture. None, however, are significant in Environment. These results confirm the importance of this type of spatial dependence that has been overlooked in studies of spatial spillovers in municipal spending.

Secondly, it is evident that an increase in a municipality's expenditure has an impact on the spending of neighbouring municipalities because endogenous spatial interaction effects are present in local government expenditure. For most subprogrammes, the λ_g coefficients are significant and positive (not significant in Environment but ρ_g is positive and significant). Substantive spatial dependence levels are similar for the eight subprogrammes with significant coefficients, ranging from 0.13 to 0.22. Case et al. (1993), Baicker (2005) and Bastida et al. (2013) obtained similar spatial dependence values. This type of positive spatial dependence reflects how a municipality influences variations in neighbouring municipality budgets, and has been associated to a comparison, yardstick or coordination mechanism (Brueckner, 2003).

Thirdly, there is a negative spatial dependence structure in the residual in five subprogrammes. The values of ρ_g are negative and significant for three subprogrammes included in "Production of Public Goods" (Education, Culture and Sport), and in the Security and Welfare subprogrammes. Case et al. (1993) obtained exactly the same result (positive and negative spatial dependence in the same model) and the authors attribute it to a positive effect of substantive spatial dependence that is accompanied by a non-linear structure in the residues (negative).

The study by Revelli (2001, p.1101) attributes the simultaneous presence of the two forms of spatial dependence to the effect of a multi-level government structure. This could be the situation in Spain where the three different administrations share spending policies. But this multi-level effect should appear in the model with positive signs both in substantive and residual spatial dependence due to expenditure policies in a region (ACs), and would be the same in every municipality. Moreover, the SUR-GNM model included sixteen dummies to control fixed spatial effects (not reported to save space), so that is probably not the cause in Spain.

In general, the spatial econometric literature mostly shows models with positive spatial dependence, but there is evidence that in those models there is always some level of '*hidden negative spatial autocorrelation*' (Griffith, 2006). Following the idea of Griffith (2006) and Griffith and Arbia (2010), spatial autocorrelation is always a mixture of positive and negative spatial autocorrelation, but negative spatial autocorrelation is only detected at a fine geographical resolution since aggregating areal units into a coarser resolution will average dissimilitude. This could be the case for Spanish municipalities, as those included in the sample are small (>5000 inhabitants). On the other hand, the spatial econometric literature relates spatial correlated error terms to the sub-specification of the model, where some exogenous variables are missing and are themselves spatially dependent (Brueckner, 2003, p. 184).

In this respect, a possible cause of alternation in the signs of spatial dependence could be attributed to the fact that local governments make decisions about municipal spending based on two criteria. They first imitate what occurs in neighbouring municipalities (positive and substantive spatial dependence) because nearby municipalities have the same political sign.

On the other hand, local governments adopt political decisions hardly explained using exogenous factors in an econometric model and strategically planning municipal

spending through substitutive mechanisms following the idea proposed by Lundberg (2006). These substitutive mechanisms induce a shock in the model, usually related to residual spatial dependence (negative spatial error dependence). Note that the negative sign of the spatial dependence in the error term is present largely in the four “Production of Public Goods” subprogrammes and Welfare, which are more likely to show flows of citizens who benefit from the services provided by neighbouring municipalities. Those results confirm, and extend to several subprogrammes, the hypothesis presented by Lundberg (2006).

4.5- Some political implications

Municipal managers are that most of the services that they provide are also enjoyed by inhabitants from surrounding municipalities, and vice versa. The empirical evidence shown in this study reveals the important impact of spatial factors on determination of spending in most of the analysed subprogrammes. Note that in our modelling, we went from a correlation between observed values and predictions in the baseline model of $r(y, \hat{y})=0.59$ to $r(y, \hat{y})=0.79$ adding only spatial factors. This result shows effective interaction between local communities.

Several countries have pursued inter-municipal co-operation as an instrument for local government reform. Spain is not alien to this question and debate about the rationalisation of local administration grows in periods of economic crisis, when resources are limited. Our empirical findings confirm that, in practice, municipal managers take into account the demographic, economic and social structure of the surrounding municipalities and do not develop isolated policies. Spain is a mosaic of more than 8000 municipalities, most of them very small, and debate about the fusion of local municipalities is alive in Spanish economic circles. The results showed in this paper confirm that the fusion of

municipalities in Spain would have a small impact in terms of municipal spending. Although our findings are based on municipalities larger than 5000 inhabitants, we are confident that similar results would be found for smaller municipalities.

The development of this kind of model can also be a useful tool for identifying the main determining factors of municipal spending and to elaborate equitable laws on the reform of state funding for local communities. The empirical approach adopted in this paper can be replicated in institutional settings other than Spain one to increase understanding of the consequences of local council partnerships on fiscal policies at lower levels of government.

5- Conclusions

Researchers have shown evidence that confirm the hypothesis that local authorities do not make budgetary distribution decisions in isolation. On the contrary, they consider the behaviour of nearby local governments. This hypothesis has already been tested in empirical studies for several countries (e.g. Werck et al. 2008 in Belgium; Lundberg, 2006 in Sweden; St'astná, 2009 in Czech Republic; Ermini and Santolini, 2010 in Italy; Costa et al., 2015) but to date there is little literature related to Spain (Bastida et al., 2013; Solé-Ollé, 2006).

Our results shown a correlation structure between the residues of the model, which supports the SUR estimation while confirming the presence of a strong spatial structure. The results show the presence of three different sources of spatial effects: endogenous, exogenous and residual. So, in the first place, the exogenous spatial factors show that local governments are influenced by the characteristics of their neighbours (population structure, economic level, etc.). Secondly, the level of expenditure of said neighbours has a significant and positive impact on most subprogrammes, showing the presence of the some of the spatial effects described in section 2 (cooperation, yardstick effects, etc.), although this model is unable to identify the mechanism that generates such dependence.

Finally, and for five subprogrammes, an error spatial structure is identified in the model. From our perspective, there could be two causes of this residual structure of spatial dependence. It could be explained by the small size of the municipalities in the sample (<5000 inhabitants) because, as Griffith (2006) maintains, positive and negative spatial autocorrelation is always present, but the negative is masked by dominant positive spatial autocorrelation. In case of municipal expenditure, the negative spatial autocorrelation naturally materializes with competitive locational processes.

The second cause that could generate a negative sign in the parameter of spatial dependence in the residues is related to municipal political decisions, which cannot be included in econometric modelling. Note that this kind of spatial dependence is attributed to the omission of relevant factors that have not been taken into consideration. This evidence would confirm the hypothesis of Lundberg (2006), showing the presence of substitutive mechanisms (which would generate a negative sign) in municipal spending decisions. New researches could advance in identifying the causes of these observed effects on local government public spending policies.

Finally, we have to admit that the approach used in the paper may have at least two fundamental weaknesses that merit some further comments. First, it can be argued that the SUR model is static. Although consider a SUR model in a spatio-temporal framework, the temporal dynamics are limited. We do not consider dynamic behaviour due to the short period analysed, but new results must be obtained when more information is available. Secondly, we consider three different parameters of spatial dependence for each subprogramme. The model could be affected by parameter identification problems when we include three types of spatial dependence. As far as we know, there is no literature on this topic and more research is required.

Appendix 1 : Description of the variables and descriptive statistics

Dependent Variables (expenditure in euros per capita)

Subprogramme	Description (with Budgetary items)	2010		2011		2012		Source
		Mean	sd	mean	sd	mean	sd	
<i>Security</i>	Security and Citizen Mobility: General administration of safety; Public order and Security; Traffic management; Civil protection.	75.40	44.23	72.51	41.03	67.29	36.82	
<i>Housing</i>	Housing and Urban development: General administration of Housing and Urbanism; Urbanism; Public roads.	159.32	116.83	124.43	99.44	92.52	71.93	
<i>Welfare</i>	Community welfare: Water supply and sanitation; Street cleaning; Public street lighting.	150.35	82.63	136.20	76.95	139.06	82.82	
<i>Environm.</i>	Environment: Parks and gardens; Environmental protection; Other actions related to the environment.	27.97	29.86	24.35	26.29	20.38	22.41	
<i>SocServ.</i>	Social promotion and Social services: General administration of social services; Social action; Social promotion; Care for dependent persons.	86.73	65.74	80.43	62.24	71.65	56.36	MINHAP
<i>Employ.</i>	Promotion of employment.	34.03	41.01	28.82	32.44	17.23	22.48	
<i>Health</i>	Health: Public actions related to the health.	10.39	44.47	8.92	40.54	7.31	38.45	
<i>Educat.</i>	Education: General administration of education; Educative promotion; Complementary services of education.	65.33	57.24	56.45	46.30	49.18	40.00	
<i>Culture</i>	Culture: General administration of culture; Libraries and archives; Cultural promotion; Performing arts; Archaeology and protection of historical and artistic heritage; Popular parties.	90.32	73.20	74.34	63.39	57.37	39.87	
<i>Sport</i>	Sport: General administration of sport; Promotion of sport; Sport facilities.	71.85	61.86	55.30	52.62	43.70	39.08	

Independent Variables

<i>Participation** (+)</i>	Participation. Ratio of votes cast in municipal elections (2007, 2011) on total census.	67.27	9.12	--	--	68.67	8.88	
<i>Left-Wing Parties** (+/-)</i>	Dummy variable. Take the value 1 if the percentage of votes in municipal elections (2007, 2011) to left parties (PSOE + IU + PNV + ESQUERRA) is high than the wing parties (PP+CIU+PNV).	0.67	0.47	--	--	0.53	0.50	MIA. Electoral results.
<i>Alignment** (+/-)</i>	Dummy variable. Take the value 1 if the local government have the same that the regional government.	0.74	0.43	0.58	0.49	0.63	0.48	
<i>Population (+)</i>	Logarithm of total population.	9.60	0.95	9.61	0.94	9.61	0.95	
<i>Young Pop. (+/-)</i>	Percentage population under 15 years.	15.72	2.95	16.77	3.08	16.80	3.09	
<i>Middle Pop. (+)</i>	Percentage population between 16 and 65 years.	26.98	3.04	17.47	2.25	16.89	2.20	INE
<i>Old Pop. (+)</i>	Percentage population over 65 years.	15.96	4.98	16.25	5.02	16.49	5.06	
<i>GDP* (+)</i>	Gross Domestic Product per capita (in thousands of euros)	19.37	4.88	20.18	4.53	21.91	4.61	
<i>Unemployment* (+/-)</i>	Total of registered unemployment in the first semester on population over 15 years.	5.70	2.11	8.80	2.78	10.20	3.05	MLSS

<i>Debt</i> (-)	Outstanding debt per capita (in thousands of euros)	0.37	0.32	0.44	0.36	0.42	0.33
<i>Surface</i> (+)	Extension of the territory (1000 Km ²)	0.12	0.18	0.12	0.18	0.12	0.18
<i>Density Pab.</i> (+/-)	Population density (inhabitants per 1000 Km ²)	0.89	2.03	0.89	2.03	0.89	2.02

In brackets expected sign in the regression model. Descriptive statistics in euros per capita. MIA: Ministry of Internal Affairs. MLSS: Ministry of Labour and Social Security; *MINHAP*: Ministry of Finance and Public Administration. Liquidation of Local Budgets; *INE*: National Statistics Institute; (*) two temporal lag. (**) For years 2010 and 2011 were used results of 2007 municipal elections and for 2012 the results of 2011 municipal elections.

Capítulo VI

Modelling the relationship between
counter-knowledge and open-
mindedness for policy development

Modeling the relationship between counter-knowledge and open-mindedness for policy development

Abstract

Counter-knowledge refers to flaws in citizens' mental models arising from utilization of rumours, inappropriate knowledge structures, outdated routines or procedures. When counter-knowledge is applied to civil servants, it may result in problems of efficiency, equity and motivation.

This paper examines the relationship between counter-knowledge and open-mindedness to model a framework for improving city marketing and policy development. This study tested two measurement models. While the theoretical model represents the effect of counter-knowledge on city marketing and that the latter has a negative effect on open-mindedness, the alternative model involves that counter-knowledge has a positive indirect impact on open-mindedness.

These relationships are examined through an empirical investigation of 203 Spanish City Halls. The results show a potential positive indirect effect of counter-knowledge on open-mindedness through city marketing programs. This paper clarifies the existing literature which tries to contribute to the discussion of city marketing, and helps us to obtain meaning out of the relationship between counter-knowledge, city marketing, and open-mindedness.

1- Introduction

Citizens and business demand better public services (McCunn & Gifford, 2014). They want more friendly civil servants who should always be approachable, willing to listen and to provide great advice when needed (Wiig, 2002). In local government, a large number of workers are knowledge workers. Drucker (1999) describes knowledge workers as those that think for living, utilize their brains more than their hands to produce value, and are carriers of organizational knowledge (Galbreath, 2002).

In this vein, civil servants as knowledge workers play a key role within local administration, shaping and modelling local policy and delivering quality services to citizens (Wiig, 2002; Hájková & Hájek, 2014). Their responsibilities are considerable, and include such areas as management of local affairs, administration of local services and external relations with citizens (Farrell, 1996; Van Ryzin, 2011).

The above considerations call on civil servants to be open-minded and willing to learn. Open-mindedness is receptiveness to new ideas (Sinkula *et al.*, 1997), and it is one of the most sought-after employee traits (Baker & Sinkula, 1999). Being open-minded attributes to a willingness to listen to other ideas and opinions and consider the possibility that you may change your own perspective (Sinkula *et al.*, 1997).

While open-mindedness may be considered as a way of acknowledging and correcting mistakes (Baker & Sinkula, 1999), being open-minded is an innovation that potentially helps civil servants to focus on the right things and thus, find the best way to provide benefits for taxpayers with limited resources (Stoker, 2006; Baglieri & Consoli, 2009). This view supports public choice theorists who claim that by creating markets and giving consumers more choices, more efficient service delivery alternatives will be created (Savas, 2000; Baglieri & Consoli, 2009).

In this study, the term counter-knowledge refers to the flaws in citizens' mental models (e.g. misperceptions and misinformation) that arise from rumours or inappropriate knowledge structures that hinder citizen-government relations. Counter-knowledge may have many different senses and multiple meanings but common elements include false or bogus rumours (Thompson, 2008).

Extrapolating this concept to local administrations, counter-knowledge may lead individuals to develop world-views that are distorted and at most partially true. For example, false or bogus rumours at a government level, such as untruths about policies and politicians, are just some of the examples that illustrate citizens' seemingly inexhaustible capacity to believe 'facts' that are nothing of the sort. In other words, counter-knowledge reflects a world that is only partially true (or totally incorrect) which might lead citizens and municipal managers to do the wrong things right or the right things wrong (Harvey & Lusch, 1999).

Although some research has stressed the need to consider ethical values that can establish trust and dependability between the people who live in the city (e.g. Okano & Samson, 2010; Zenker & Peterson, 2014), little is known about the way to overcome or counteract the presence of counter-knowledge.

This study investigates how cities overcome counter-knowledge and/or replace this knowledge to stimulate open-mindedness in local governments, the relationship between public administrators and citizen is modelled to create a framework for enhanced public policy. The paper proposes that development of city promotion activities will facilitate knowledge updating, which in turn will evoke positive thoughts and actions in local citizens.

This paper focuses on city promotion activities (city marketing) that support knowledge development and encourage updating of knowledge through mutual interaction of its citizens (Sevin, 2014), as well as reciprocal action with tourists of other regions (Ergazakis *et al.*, 2004). The degree to which municipal managers are receptive to new ideas strongly depend on factors such as the size of the city (Cook & Pandit, 2007), the city's amenities (Hájková & Hájek, 2014), and the nature of a city's marketing program (Jae-Lee, 2007; Ward, 2000).

Municipal managers using these promotion activities are able to accurately represent critical problems of the city and create new solutions, because they have in their minds the knowledge to instigate change (Ergazakis *et al.*, 2006). By adopting more complex communication to increase resident-city identification, numerous desirable outcomes such as favourable identity to a place, commitment and residential satisfaction become obvious (Zenker & Peterson, 2014).

To date, few (if any) empirical studies have analysed the concept of counter-knowledge and how it relates to city marketing and open-mindedness, particularly in relation to City Halls. This paper is organized as follows. The next section outlines the theoretical framework. The methodology section provides details of the empirical tool (survey) used to collect appropriate data to test the conceptual model presented in section two. Results of conceptual model testing are presented in section three. Section 4 discusses the findings and managerial implications followed by general conclusions and future considerations.

2- The conceptual framework

Civil servants have broad responsibilities in pursuit of public service goals. As Wiig (2002) noted, these responsibilities include collaborating with citizens with advanced state-of-the-art understanding. In doing so, it is important to have an open mind so that all opinions can be heard and understood. Opening up decision making processes to external scrutiny or wider public involvement stems from the fact that scientific and technical evidence used to support particular decisions is often contested by different social groups, greeted by scepticism or antagonism (Gouldson et al., 2007).

Regarding this, the European Commission (2012) suggests that civil servants should be impartial, open-minded, guided by evidence, and willing to hear different viewpoints. As described above, open-mindedness relates to the way in which people in general, and civil servants in particular, approach the views and knowledge of others (Tjosvold & Poon, 1998), and incorporate the beliefs that others should be free to express their views and that the value of others' knowledge should be likely to recognise and correct mistakes (Hernández *et al.*, 2010).

Kurland & Pelled, (2000) claim "*We live and work in a world where we do not have all the truth and we share rumours, beliefs and assumptions about what we think is the truth*". Gossip, rumours and malicious lies proliferate in the organisation-embedded learning process, hence people can be manipulated to learn some wrong things (Cegarra et al., 2014). In this vein, Thompson defines counter-knowledge as "*misinformation packaged to look like fact*" (2008: 1). Thompson further proposes that counter-knowledge is based on gossip, rumours and malicious lies and may lead to inappropriate or outdated assumptions which, in turn, can lead to a contortion of knowledge between users (Markoczy, 1994; Darr *et al.*, 1995; Fernandez & Sune, 2009).

City marketing is a behaviour used to determine the needs of and influence the desires of a target audience, adjusting the delivering city's amenities to satisfy desires better than other tourist destinations, thereby creating jobs and wealth (Metaxas, 2002). City marketing may become operative with the help of several initiatives such as encouraging network formation, collective marketing and the provision of generic services (Cook & Pandit, 2007).

A city marketing plan not only advertises the placement and recreational activities of a city to potential tourists and investors, but also constitutes a tool (basic or complex) that supports the creation and storage of knowledge (Urban, 2002; Jae-Lee, 2007). For example, city marketing initiatives promote research and analysis of the strategies and practices to interconnect citizens, which create knowledge within the local network (Cegarra & Martinez, 2011).

Counter-knowledge in contrast to city promotion activities can be shown to be untrue with reference to known facts or shown to lack appropriate supporting evidence. Indeed, the very lack of supporting evidence for counter-knowledge may be used as evidence of the truth of a particular statement – for example the statement that all politicians are corrupt (Thompson, 2008).

In other words, existence of counter-knowledge will influence city promotion activities and, by extension, open-mindedness as citizens share inappropriate assumptions is formed. Counter-knowledge can influence city promotion activities and open-mindedness because citizens and municipal managers perceive and follow knowledge structures that arise from rumours and partial truths, especially about civil servants.

3- Research hypotheses

Cities constitute a constructivist context to share and co-produce knowledge (Anderson et al., 2013). With respect to this issue authors such as Yigitcanlar et al.,(2008) have argued that the knowledge city concept is an umbrella metaphor for geographical entities, which focus on knowledge creation and covers other knowledge zones such as knowledge corridors. It should be noted here that all so-called 'knowledge' generated within these corridors is not necessarily good knowledge (Cegarra et al., 2014). For example, inappropriate or false beliefs generated via unsupported belief, rumour and gossip are just some of the examples that illustrate citizens' propensity to create and accept partial truths and even outright falsehoods.

On the other hand, counter-knowledge can provoke doubts about the efficacy and appropriateness of some citizen's mental models and with respect to aspects of knowledge shared among the citizens and citizen environments. From this perspective, counter-knowledge could make known valuable information about how local administrations and civil servants perform their functions.

In this vein, Ben-Ze'ev (1994) emphasises the importance of gossip to allow people access to personal and intimate information about others'. This way, information that otherwise would be a secret can be used to comprehend their personal lives and other lives. Furthermore, counter-knowledge may reveal managerial problems that citizens may not want to express directly such as downed trees and limbs or eroded trail sections.

A possible explanation for the discrepancy in the results of counter-knowledge may be due to the fact that counter-knowledge is simultaneously a hindrance and a challenge stressor. On some occasions, counter-knowledge is an important trigger that contributes to a process of destabilisation of the citizen environment. This process of

destabilisation and subsequent reconsolidation may be a means by which established knowledge may be updated or modified.

When citizens and municipal managers participate in cultural and social events, as well as positive impressions, counter-knowledge may have a positive effect on these initiatives, inducing incorrect assumptions about how to meet population needs and how to improve citizen-government relationships. As Anderson et al., (2013) note, it is not sufficient to simply generate knowledge, for knowledge to have any value it needs to be actively communicated, or 'brokered', and city marketing plans achieved this.

The above considerations also imply that in practice, counter-knowledge can be a trigger for trust that helps public administrators from reporting and dealing with citizens' queries. From the citizen's point of view, trust is the confidence citizens have in the content of city marketing programs available to them, as well as their reliance on these programs to help them address problems and correct mistakes. That might mean that whether face-to-face or virtual, rumours or about the civil servants in a city can support the free flow of knowledge and ideas if they are perceived as something that truly represents the core values of civil servants (Ben-Ze'ev, 1994; Cegarra et al., 2013). Therefore, this paper proposes:

Hypothesis 1: Counter-knowledge has a positive effect on city marketing

Hypothesis 1: Counter-knowledge has a positive effect on city marketing.

On other occasions, counter-knowledge can be negatively associated with citizens' attitudes towards the public sector by: 1) narrowing the cognitive process of citizens; and 2) hindering their ability to plan, reason, and understand the situation effectively. As Inn (2004) highlights, negative impressions that arise as a consequence of current urban challenges are critically related to the living conditions of the city, and when the rumour of negative mental pictures extends out of the sphere of the city hall they become a social representation of the city. For instance, once people perceive corruption within a local government, the overall impression of the city is reduced (letting the city down) in different forms, for example, the appeal of the negative image of the city for citizens or for potential tourists.

In this regard, the potentially negative impacts of flawed mental models in use on decision-making in terms of biases in recall, belief systems and blind spots have been discussed by several authors (e.g. Perrow, 1984; Toft & Reynolds, 1994; Reason, 1990, 1997; Chapman & Ferfolja, 2001). From this perspective, counter-knowledge can provoke doubts about the efficacy and appropriateness of some council workers' mental models and with respect to aspects of knowledge shared among the council workers and connectivity.

It seems logical to think that the more an individual begins questioning malicious rumours and partial truths, the more the individual begins noticing things that would be wise to simply not hear or pay attention to. In addition, employees or municipal managers may draw inappropriate or incorrect inferences from gossip, rumours and malicious lies (Chapman & Ferfolja, 2001; Donovan, 2007) therefore learning may result in incorrect

insights and might actually reduce the quality of citizen-government relations (Donovan, 2007). As Sunstein and Vermeule (2009) highlight governments that instil values of corporate governance such as fairness, transparency, open communication and trust can reduce the effects of local rumours, mistrust of citizens and scepticism of staff members' competence.

These considerations lead to the argument that a city's weaknesses can be related to the city's counter-knowledge. It should be noted here that. This consideration frames the second hypothesis of the work:

Hypothesis 2: Counter-Knowledge has a negative effect on open-mindedness

Hypothesis 2: Counter-knowledge has a negative effect on open-mindedness.

Building infrastructure for open-mindedness within local governments requires an adaptable plan to provide desired connectivity (Wiig, 2002). In so doing, different knowledge structures may be implemented to support effective open-mindedness. For instance, Ergazakis *et al.* (2004) write that cities have to support planned marketing initiatives, which may help civil servants understand the need to help citizens when they need someone to listen to and understand them. This means that promotional initiatives that connect City Halls with their citizens are corridors for the flow of information resources (Nahapiet & Ghoshal, 1998), and determine the structures for knowledge transfer (accessibility).

In other words, through city promotion initiatives, local administrators create a context where council workers are not only able to be more transparent to citizens, giving access to a greater range of information collected and generated by City Halls but also to help civil servants get flawless information, in some circumstances, a more accessible approach of accomplishing an amenity, solving an inquiry or problem that was unsolved in the past (Connell *et al.*, 2003). Therefore, the paper proposes:

Hypothesis 3: city marketing has a positive effect on open-mindedness

Hypothesis 3: city marketing has a positive effect on open-mindedness.

Figure 66 depicts the conceptual model. The upper path of the model represents the effect of counter-knowledge on city marketing and that the latter has a negative effect on open-mindedness. The lower paths consider that counter-knowledge has a positive impact on open-mindedness. Thus, this paper also investigates whether a positive indirect effect of counter-knowledge on open-mindedness through the city marketing exists.

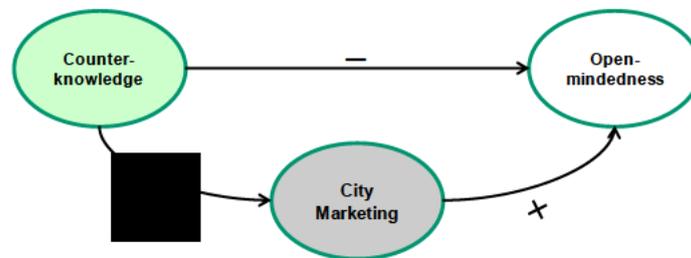


Figure 66: Our meditational model of the effects of counter-knowledge. Own elaboration

4- Methodology

The above hypotheses were tested employing data from the Spanish local government. This decision was made because in the case of local governments in Spain, careful attention to the nature of city marketing programs has been paid in the last few years (De-Miguel-Molina, 2010).

The local government is the closest level of authority to people and it is mostly interested in the everyday of inhabitants of a city. In Spain, there are seventeen Autonomous Communities. These Autonomous Communities are divided into fifty Provinces, which in turn are divided into 8.108 municipalities (Municipios), the governance of the municipalities belongs to the City Council.

The City Council is a group of delegates from local parties of a city as an advisory whose members are elected by popular vote and equal in power and authority. Counter-knowledge plays a central role also in so-called Municipios, where both the City Council members and citizens form a community with common interests living in a particular city, and in many occasion they are being driven by gossip, exaggerations and partial truths.

Under this framework, local civil servants have an opportunity to counteract the negative effects of counter-knowledge and combine depreciated knowledge with new knowledge updated and created by city marketing structures. These structures can give public administrators more information about what is being said inside the City, and put them in a position where they can make better decisions for community development.

Data collection

A list of municipal governments provided by the Spanish County Councils was used as an initial sampling frame. This list was combined with a similar list provided by the municipal website database <http://www.lawebmunicipal.com/>. As a result, 2299 municipal governments with population over 2000 inhabitants - based on the National Statistics Institute were considered as an initial sample for the research (INI, 2010). Respondents were invited previously to participate in the study. They were informed by email of the study goals and were also assured of its confidential character and the anonymous treatment of the data to be obtained through the study.

From a sample of 2299 municipal governments, the total number of completed answers was 203. The study was conducted between February and March 2014 with a response rate of 9.04% and a factor of error of 6.56 percent for $p=q=50\%$ and a reliability level of 95 percent. Respondents represent all geographic regions of Spain and when

comparing municipal governments which had answered and municipal governments which had not answered regarding the number of inhabitants reveals no significant difference between the two. Therefore, non-response bias may not to be a problem in this study (Armstrong & Overton, 1977).

Measures

A questionnaire survey was developed as the instrument for data collection. All items were measured using a seven-point Likert-type scale with anchors from ‘Strongly disagree’ to ‘Strongly agree’. The survey asks 12 questions to civil servants who managed each city’s official e-government website, and is administered online (Appendix 1 for a list of the questionnaire items).

Four items made up the scale for ‘counter-knowledge’. Previous studies by Szvetelszky (2003) and Chapman and Ferfolja (2001) provide guidance on how to develop items to measure counter-knowledge. Among the indicators of counter-knowledge, factors relating to lack of congruity between the intended communication and its recipient (e.g. misunderstandings) are most often used (Thompson, 2008). Questions focusing on gossip that thrives on lies, exaggeration and partial truths (Chapman & Ferfolja, 2001) were also adopted.

Literature review contributes to the ‘city marketing’ scale construction, identifying appropriate items for this construct. Kavaratzis and Ashworth (2007) provide guidance for items development to measure city marketing initiatives. Among city marketing indicators, factors relating to the vision of the city, government services and infrastructures are the most frequent items (Kavaratzis & Ashworth, 2007). Four items construct the scale for city marketing initiatives, these questions focusing on accesses to

clean outdoor recreational areas, public transport, citizens' grants, cultural events and festivals (Kavaratzis, 2004).

Four items construct the scale for the open-mindedness. Item measurement uses a seven-point Likert scale from Baker and Sinkula (1999). These items describe how local governments face up mistakes and learn from them, and how they recognizes the value of new learning skills and the time needed to learn.

Data analysis

With regard to the measurement model, descriptive statistics for the individual scaled items are assessed (see Appendix 3). To analyse the non-normality of the data, the normalised multivariate kurtosis and the Mardia's coefficient (MacCallum et al., 1992; Lei and Lomax, 2005) were adopted. Since the normalised multivariate kurtosis was 12.41 and Mardia's coefficient was 31.95 (Mardia, 1970), the Satorra-Bentler adjustment to χ^2 values, fit indices, and standard errors were employed (Satorra & Bentler, 1994).

Based on the above results, this study conducts a confirmatory analysis (CFA) using the covariance matrix as input via the EQS 6.1 robust maximum likelihood method (Bentler, 1988; Shah & Goldstein, 2006). From results examination in Table 11, data supports the CFA. For all measures, Bagozzi and Yi's (1988) composite reliability index, and Fornell and Larker's (1981) average variance extracted index are higher than the evaluation criteria of 0.7 for composite reliability and 0.5 for the average variance extracted is.

Construct summary: confirmatory factor analysis and scale reliability

Constructs	Items	Standardized loading	T-value	Reliability (SCR ^a , AVE ^b)
Counter-knowledge	CK ₁	.89	16.15	SCR= .93
	CK ₂	.94	17.75	AVE=.77
	CK ₃	.86	15.19	
	CK ₄	.65	10.16	
City marketing	CP ₁	.79	11.54	SCR=.91
	CP ₂	.59	8.26	AVE=.73
	CP ₃	.63	8.82	
	CP ₄	.64	9.04	
Open-mindedness	OM ₁	.87	14.98	SCR=.84
	OM ₂	.88	15.48	AVE=.57
	OM ₃	.78	12.76	
	OM ₄	.67	10.45	

Notes:

The fit statistics for the measurement model were:

Satorra-Bentler $\chi^2_{(51)}=118.21$; $\chi^2/d.f= 2.31$; CFI=.91, CFI=.94; IFI=.94; RMSEA= .062;

^aSCR= Scale Composite Reliability (SCR) of $p_c = (\sum \lambda_i)^2 \text{var}(\xi) / [(\sum \lambda_i)^2 \text{var}(\xi) + \sum \theta_{ii}]$

^bAverage variance extracted (AVE) of $p_c = (\sum \lambda_i^2 \text{var}(\xi)) / [\sum \lambda_i^2 \text{var}(\xi) + \sum \theta_{ii}]$

The asymptotic covariance matrices were generated to obtain the scaled chi-square (Satorra and Bentler, 1988) and robust estimation of standard errors.

Tabla 11: Construct summary. Own elaboration

A comparison of the square root of the average variance extracted (i.e., Table 12 diagonals) with the correlations among constructs (i.e., the lower triangle of the matrix in Table 12) determines discriminant validity. On average, each construct has a stronger relationship with its own measures than with others' (Fornell & Larcker, 1981). The construct's correlation matrix means and standard deviations are shown in Table 12.

Descriptive Statistics and Discriminant Validity							
	μ	σ	AVE	CR	1	2	3
1. Counterknowledge	4.80	1.55	.77	.90	.87		
2. City marketing	4.95	1.24	.73	.88	.12	.85	
4. Open-mindedness	4.17	1.41	.57	.76	-.17	.28	.75

Notes:

Mean (μ); Standard deviation (σ); AVE = Average Variance Extracted; the bold numbers on the diagonal are the square root of the Average Variance Extracted, Shared Variances are given in the lower triangle of the matrix; CR = Composite Reliability.

Tabla 12: Descriptive Statistics and Discriminant Validity. Own elaboration

5- Results

Following the recommendations of Anderson and Gerbing (1988), a more restricted model was tested to see if it led to a worsening of the fit using sequential chi-squared difference tests. Figure 67 summarizes the structural models resulting from the EQS analysis and shows the explained variance of endogenous variables (R²) and the standardized path coefficients. Even though the fully mediated model resulted in an acceptable fit (see Figure 67), the incremental chi-squared statistic indicated that the fit worsened significantly in comparison to the partially mediated model, $\Delta\chi^2_{(1)} = 8.53$, $p < .01$.

In addition, the partially mediated model explained more variance in open-mindedness and the goodness of fit indices shows that this model has more adequate fit indices (χ^2/df , CFI, IFI and RMSEA) than the fully mediated model has, indicating that one model represents a significant parsimony gain over another (Hair et al., 1998).

The above essentially supports the partially mediated model. Figure 2 also summarizes structural competing links of the partially mediated model, which do not support H₁ and strongly support for H₂ and H₃.

Firstly, it was determined that a positive relationships exist between city marketing and the open-mindedness ($\gamma = .40$, $p < .01$). Secondly, it was determined that the influence of counter-knowledge on open-mindedness is fully verified, ($\beta = -.20$, $p < .01$). Thirdly, it was determined that the relationship between counter-knowledge and city marketing becomes statistically insignificant in the partial mediation model ($\gamma = .11$, n.s).

Following the recommendations of MacKinnon et al. (1995), we adopted the Sobel's test to analyse the indirect effect of independent variables on the dependent

variable by way of the mediator. The Sobel's test suggested by Sobel (1982) performs best with sample sizes greater than 50 or so (Preacher & Leonardelli, 2003). The test was significant at the $p < 0.05$ level ($\kappa = 0.04$, Sobel test statistic = 1.92), thus, counter-knowledge has a significant positive impact on open-mindedness through city marketing.

Therefore, suppressor effects are present (MacKinnon *et al.*, 2000). The direct effect of counter-knowledge on city marketing is positive, as is the direct effect of city marketing on open-mindedness. However, the positive indirect effect of counter-knowledge on open-mindedness is more than offset by the negative direct effect.

On the basis of the above findings, conclusion is reached that the best-supported model is technically a suppressor model (MacKinnon *et al.*, 2000). It is important to note here that suppressor models share important similarities with partial mediation models (MacKinnon *et al.*, 2000).

In particular and as in a partial mediation model, the independent variable influences the dependent variable directly and indirectly via a third variable in a suppressor model. Due to opposing effects, the bivariate correlation between the independent and the dependent variable can be small or even zero. For suppressor models, the correlation between the independent and the dependent variable does not have to be statistically significant (MacKinnon *et al.*, 2000; Shrout & Bolger, 2002).

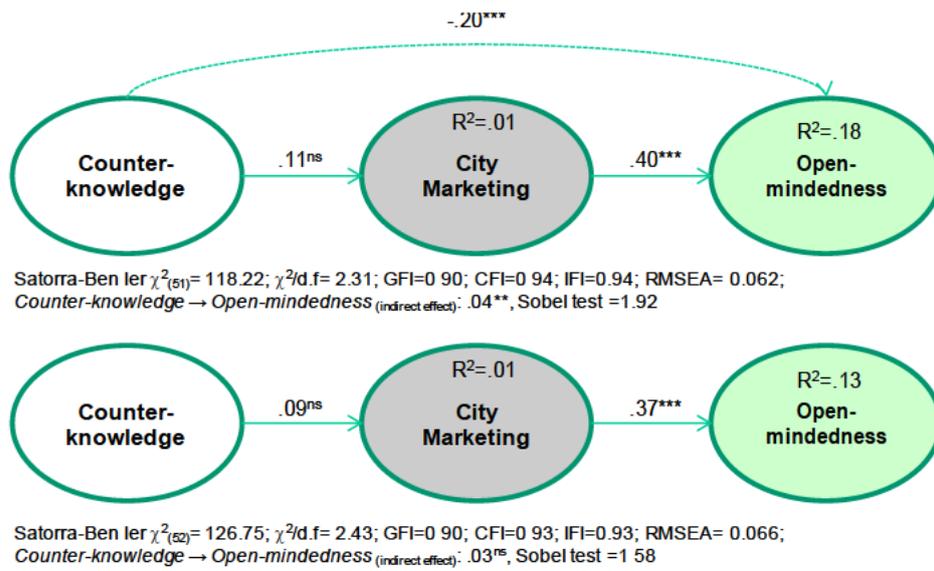


Figure 67: Structural equation models of the effects of counter-knowledge. Own elaboration

Notes:

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, ns=not significant;

Sobel Test Statistic computed via

<http://www.danielsoper.com/statcalc3/calc.aspx?id=31> (accessed June 17, 2014)

6- Discussion and conclusions

Spanish local government leaders face a number of challenges, including limited funding, personal biases, stereotypes and much misunderstanding and misinformation surrounding them. Regarding this, there has been an increase in the number of people spreading misleading information or rumours (i.e. counter-knowledge) about local governments thanks to digital social media platforms and high-tech gadgets like tablets and smartphones (Hirose & Sonehara, 2008). Thus, as Koller and Alpar (2008) noted, wikis, blogs and web 2.0 technologies are nowhere as reliable as print journalism. There are checks and balances for print journalists, and newspapers are far more likely than web 2.0 technologies to be prosecuted if they get the facts wrong.

This paper explores the relationship between counter-knowledge, city marketing programs, and open-mindedness for people who work at City Halls. The results of testing the models shown in Figure 66 present three findings:

Firstly, the better fit of the partially mediated model is an important result since it proves that counter-knowledge is a variable that will lead to negative and positive effects on open-mindedness. Secondly, our data revealed that counter-knowledge contributes to a process of hindering of open-mindedness among civil servants, these results are consistent with researchers who assert that when left uncontrolled, counter-knowledge is likely to result in heightened apprehension and negative affect manifesting in many forms (e.g. disseminating misleading information that create public panic), thereby disrupting normal daily activities (e.g. Thompson, 2008).

Thirdly, the results show a potential positive indirect effect of counter-knowledge on open-mindedness through city marketing programs. Although, these results differ from some published studies, they are consistent with those who assert that gossip is useful for

revealing personal or sensational facts about others (Yerkovich, 1977), as well as for entertainment or social influence (Baumeister *et al.*, 2004). A possible explanation would be the fact that the existence of counter-knowledge facilitates new strategies and practical approaches toward citizen orientation through the knowledge acquired from city marketing programs. It enables civil servants to be sensitive to acknowledging and correcting mistakes and to allow for the development of behaviours oriented to the development of successful innovations based on updated or modified knowledge.

This paper also presents the results of empirically testing the proposed hypotheses. While the relationship between counter-knowledge and city marketing programs becomes statistically insignificant, the results show a significant relationship between counter-knowledge and open-mindedness, which means that counter-knowledge creates a hostile environment and undermines the trust local government leaders want to establish, which in turn could lead to think that most but not all counter-knowledge is channelled through the city's marketing program.

With regard to H₁ (*counter-knowledge* → *city marketing*), the results did not indicate any significant effects of counter-knowledge on city marketing, although there was a positive correlation in Figure 66 it was not significant. This confirms the position adopted by Cegarra *et al* (2014) when they argue that all counter-knowledge generated via rumour, gossip, exaggeration and the acceptance of partial truths is not necessarily bad. Ben-Ze'ev (1994) supports this opinion by suggesting the idea of using gossip as a source of private information to comprehend their personal lives and other lives. From this perspective, counter-knowledge could reveal potentially useful information about how citizens operate and use marketing programs. Surprisingly counter-knowledge had no significant effect on city marketing and consequently the relationship between counter-knowledge and city marketing needs to be investigated further.

With regard to H₂ (*counter-knowledge* → *open-mindedness*), results support that counter-knowledge often leads to lack of motivation (or incentives) to undertake open-mindedness (e.g. project reviews). Thus, in bringing together municipal managers, civil servants and citizens, it is hoped that though mutual relationships community members have access to rumours, gossip and erroneous or inaccurate information (i.e. what is being said). When this happens, counter-knowledge results in misunderstandings that quickly lead to conflict, and sometimes to such strained relationships that some employees can no longer work together effectively.

Therefore, municipal managers need to overcome erroneous or inaccurate information to maximize the impacts of city marketing on open-mindedness, only by overcoming these barriers and creating equal access and opportunities for all staff members, managers will not find themselves frustrated and spending an enormous amount of time trying to figure out who said what to whom. For local government leaders, this could mean that city marketing programs may be seen as a strategic response to a changing misinformation or rumours, and a means for local governments to improve their access to resources and decision-making processes (Nahapiet and Ghoshal, 1998).

With regard to H₃ (*city marketing* → *open-mindedness*), the results support the position that city promotion initiatives drives the efficiency of knowledge creation. A possible explanation for these findings relies on the fact that a city promotion program is a practical tool that will help civil servants better understand and utilize city services while reinforcing the city brand (Inn, 2004; Cegarra & Martinez, 2011; Ward, 2000). For example, the European Night of Museums, which is held every year on the Saturday closest to the International Museum Day, may help with the enjoyment of both visitors from around the world and municipal managers, which in turn potentially has the benefit of allowing civil servants to listen and hear the demands of citizens.

This is also corroborates the proposals of Kavaratzis (2004) that city promotion programs may be essential to take information and convert it to something useful (e.g., innovative amenities capable of being put to use). Thus city promotion initiatives allow mutual relationships to become less firmly set in people mind, potentially helping and supporting civil servants in their efforts to become more imaginative (Sinkula *et al.*, 1997; Hurley & Hult, 1998).

Conclusions

Open-mindedness is indispensable to listen to other ideas and opinions and correcting mistakes. This paper aims to clarify the existing literature which tries to contribute to the discussion of city marketing, and helps us to obtain meaning out of the relationship between counter-knowledge, city marketing, and open-mindedness. The proposed method, involves the identification and test of two structural models.

Although the fully mediated model results in an acceptable fit, the partially mediated model has more adequate fit indices. This means that the use of city marketing programs for municipal governments enable civil servants to identify a little part but not all counter-knowledge. A possible explanation for these findings may relate to the fact that although the majority of municipal governments have marketing infrastructuresuch as city websites and citizen consensus conferences to collect public opinions from citizens, these programs alone are not sufficient (Moon & Norris, 2005). By these programs municipal governments can channel a little part but not all counter-knowledge. As Wiig (2002) noted, market mechanisms may too often lack of in-depth dialog and may be inefficient to correct wrongful understandings that many citizens have of proposed actions.

A practical implication for municipal managers is to carry out informal actions that allow then to channel counter-knowledge. The importance of informal face-to-face exchange between civil servants and citizens is extremely high as it provides opportunities for the development of trust between community members providing a corridor for different stakeholders to gain the right knowledge. Perhaps, in Spain where there are more so many Tapas Bars and canteens, local government should establish these places as meeting points to achieve good solutions. For example, Tapas Bars can promote

trust and informality through strong interpersonal relationships which bring beneficial goals up to date in pursuit of common interests.

One drawback to this study is that only a causal photograph of a dynamic process was made. In this vein, researchers need to be careful about the unstable time in which our data were gathered. In times of great commotion and agitation, such as the Spanish local government sector during the period under examination, undesirable city marketing programs might produce more gossip and rumours for municipal managers than in stable times. The overcoming of such a limitation can only be verified by longitudinal research. Moreover, only subjective measures were included in the analyses.

Therefore, objective measures such as number of tourists, money spent by tourists or the average time spent in each visit should be added to improve the reliability of the study. In addition, the results of this study might not be generalisable to other civil servants as our findings might reflect the skewed attributes of people in charge of city's official e-government websites.

Additional research is needed to investigate the *counter-knowledge* of other knowers within a City Hall. Specifically, sampling multiple city council members or municipal managers will be helpful to test the measuring procedure and to confirm the validity of this study.

Appendix 2: Questionnaire items

Counter-knowledge: with respect to your current position indicate the degree of agreement or disagreement (1= high disagreement and 7= high agreement):

CK₁: There is gossip that thrives on lies, exaggerations and partial truths

CK₂: There are malicious rumours which support mistrust

CK₃: There are malicious stories about staff that often lead to misunderstandings

CK₄: Organizational members share unverified information using technology tools

Source: Chapman and Ferfolja (2001)

City marketing: with respect to your City indicate the degree of agreement or disagreement (1= high disagreement and 7= high agreement):

CP₁: The city provides its citizens access to clean outdoor recreational areas

CP₂: The city provides its citizens access to an adequate public transport

CP₃: The city provides its citizens grants to help them thrive

CP₄: The city organizes many cultural events and festivals

Source: Kavaratzis (2004)

Open-mindedness: with respect to your council workers at your local government indicate the degree of agreement or disagreement (1= high disagreement and 7= high agreement):

OM₁: Council workers at your local government seem to be open to see mistakes and learn from them

OM₂: Council workers at your local government show sincere interest in learning skills which will be required in the future

OM₃: Council workers at your local government are able to learn each other

OM₄: Council workers at your local government have time to learn

Source: Baker and Sinkula (1999)

Appendix 3: Descriptive statistics for the individual scaled items

	μ	σ	CK ₁	CK ₂	CK ₃	CK ₄	CP ₁	CP ₂	CP ₃	CP ₄	OM ₁	OM ₂	OM ₃	OM ₄
CK ₁ (range 1-7)	5.03	1.72	1.00											
CK ₂ (range 1-7)	5.11	1.66	0.86	1.00										
CK ₃ (range 1-7)	4.67	1.77	0.75	0.82	1.00									
CK ₄ (range 1-7)	4.39	1.89	0.57	0.58	0.68	1.00								
CP ₁ (range 1-7)	5.47	1.41	0.09	0.07	0.08	0.18	1.00							
CP ₂ (range 1-7)	4.33	1.89	-0.02	-0.05	-0.03	0.14	0.50	1.00						
CP ₃ (range 1-7)	4.23	1.82	0.06	0.07	0.06	0.13	0.43	0.47	1.00					
CP ₄ (range 1-7)	5.81	1.39	0.10	0.11	0.14	0.22	0.53	0.28	0.48	1.00				
OM ₁ (range 1-7)	3.94	1.71	-0.11	-0.10	-0.15	-0.12	0.24	0.13	0.17	0.18	1.00			
OM ₂ (range 1-7)	3.96	1.66	-0.12	-0.11	-0.14	-0.06	0.37	0.18	0.17	0.17	0.79	1.00		
OM ₃ (range 1-7)	4.55	1.64	-0.12	-0.13	-0.18	-0.13	0.31	0.13	0.09	0.11	0.67	0.67	1.00	
OM ₄ (range 1-7)	4.23	1.60	-0.18	-0.13	-0.16	-0.15	0.32	0.13	0.16	0.18	0.55	0.57	0.64	1.00

Note:

Mean (μ); Standard deviation (σ); 203 completed cases were used in the analyses

Capítulo VII

Conclusiones

1- Conclusiones generales sobre el marco teórico: la administración local

Con el análisis de la administración local en España desde un punto de vista teórico, se ha puesto de relieve la importancia de dicho nivel administrativo. Tanto a nivel general, teniendo en cuenta todas y cada una de las realidades administrativas que conforman la administración local, como de un modo particular, analizando la figura del ayuntamiento.

Tres normas han sido fundamentales para comprender los fundamentos de la administración local:

- Ley reguladora de bases del régimen local 1985
- Ley reguladora de las haciendas locales 2004
- Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local 2013

La primera norma sobre la que se ha sustentado el análisis de la administración local es la Ley reguladora de bases del régimen local, pues se remonta al año 1985, cuando se inició un proceso descentralizador que debía estar sustentado por una norma que estableciese los principios de gestión del entramado administrativo más cercano al ciudadano.

Posteriormente, con la llegada del nuevo siglo, se legisló para adaptarse a los nuevos tiempos con la Ley reguladora de las haciendas locales. En los últimos años y, como bien se ha apuntado en el capítulo I, debido al estado financiero de toda la administración pública española con motivo de la crisis, se ha legislado con base en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local.

Todos estos instrumentos, junto a las órdenes ministeriales citadas en el presente documento, han servido de apoyo para comprender el modo de funcionamiento de los ayuntamientos. A su vez, ha servido de ayuda para establecer una guía que permitiese comprender cuáles son los mecanismos de gestión del presupuesto de la administración local y cómo se nutre de recursos que, en última instancia, sirven para financiar la prestación de servicios públicos.

En suma, el capítulo I se centra en la aportación de un marco teórico que exponga la importancia de la administración local en general y la de los ayuntamientos en particular, como unidad administrativa más cercana al ciudadano y como elemento objeto de estudio en la presente investigación. En la parte empírica, por un lado, se aborda el estudio de los fenómenos de correlación en el gasto en servicios públicos por parte de los ayuntamientos españoles. Conocer cómo funciona un presupuesto en la administración local o cuáles son las opciones a la hora de clasificar los ingresos y gastos dentro del mismo presupuesto, son objetivos que se han considerado imprescindibles y que se han plasmado en el primer capítulo.

Por otro lado, también se ha cumplido con una aspiración de la presente investigación, que era aportar un aspecto de vigencia al presente documento, abordando la situación financiera de los ayuntamientos españoles en un momento, el del periodo de análisis, en el cual aún se sentían con fuerza los efectos de una grave crisis económica. Por ello, se han analizado los estados financieros de los ayuntamientos españoles y se ha ofrecido información sobre las causas y los estados generales de la economía española. Ello ha ayudado a comprender mejor la gestión de una administración pública de tanta importancia como la local, dada su cercanía al ciudadano. También ha sido de ayuda para entender las estrategias que llevan a cabo los ayuntamientos en cuanto a implementar gasto relacionado con determinado servicio público o no. Dicha gestión, de dificultad, se

hace más problemática en momentos de crisis económica, debido a la disminución de la capacidad de maniobra.

En suma, se ha aportado una visión teórica sobre la administración local en general y los ayuntamientos en particular, la cual es necesaria para comprender los procesos que han sido analizados posteriormente de forma empírica.

2- Conclusiones generales sobre la administración local: los fenómenos de correlación espacial en el gasto

El segundo capítulo se ha centrado en el análisis, de un modo más específico, del capítulo de gastos dentro del presupuesto de los ayuntamientos. De modo que la gestión de los tributos y del gasto se corresponde con la política fiscal, también se ha analizado la estrategia de determinada administración pública en cuanto a política fiscal expansiva o restrictiva. O, en última instancia, una conjunción de ambas políticas. También se ha puesto de relieve, en relación con la situación financiera de los ayuntamientos españoles, si la política fiscal en cuanto a gasto es puntual o estructural, algo relevante cuando se está hablando de fenómenos de correlación en el gasto entre ayuntamientos a la hora de prestar determinados servicios públicos.

Además, se han analizado los determinantes del gasto, que son aquéllos que explican la necesidad de implementar un gasto para hacer frente a determinado programa o subprograma de gasto. Algunos de los determinantes del gasto que han sido analizados son los siguientes:

- Peso demográfico
- Presión fiscal
- Economías de escala

Todos ellos tienen una vital importancia a la hora de comprender el desempeño de determinado ayuntamiento y cómo puede emplear más o menos recursos en la prestación de determinado servicio público. En suma, se ha puesto de relieve que existen circunstancias propias de determinado ayuntamiento que influyen de forma decisiva en la implementación de determinada política de gasto. Así, las economías de escala, por ejemplo, influyen, como se ha visto en los capítulos cuatro y cinco, en la política de gasto público.

A su vez, se han estudiado los principales conceptos relacionados con la econometría espacial, pues es dicha rama de la econometría la que se centra en el análisis de los fenómenos de correlación entre diferentes unidades espaciales. La econometría espacial es la base sobre la cual sustentan los resultados de la presente investigación y, por ello, se han estudiado los conceptos más importantes que han servido para obtener conclusiones en cuanto a los fenómenos de correlación en el gasto entre ayuntamientos españoles. Los principales conceptos analizados han sido los siguientes:

- Autocorrelación espacial
- Heterogeneidad espacial
- Matriz de pesos
- Dependencia espacial sustantiva
- Dependencia espacial residual

Quizá el más importante para nuestra investigación ha sido el concepto de autocorrelación espacial. Sin la misma, basada en la relación entre fenómenos producidos en determinados puntos del espacio, no podría haber sido comprendido todo lo demás.

Por otro lado, se han abordado, de forma teórica, los fenómenos de correlación en el gasto, atendiendo a si los mismos son positivos o negativos. Se ha definido, de forma

teórica, cuándo existe una correlación positiva y cuándo se dan las circunstancias para que exista una correlación negativa. En el primer caso, se ha señalado que cuando un ayuntamiento aumenta la inversión en determinado programa de gasto y, a su vez, un municipio vecino aumenta también dicha inversión en el mismo programa de gasto, nos encontramos ante un fenómeno de correlación positiva en el gasto entre ayuntamientos. Por el contrario, cuando un ayuntamiento aumenta la inversión en determinado programa de gasto y, a su vez, un municipio vecino disminuye la inversión en ese mismo programa de gasto, nos encontramos ante un fenómeno de correlación negativa en el gasto.

También se ha hecho referencia al concepto de multidireccionalidad en cuanto a la autocorrelación espacial. Es un concepto que se ha tratado debido a su relevancia, pues los ayuntamientos, en el caso de la presente investigación, no sólo reciben influencia de otros municipios vecinos, sino que también pueden verse influido por otras regiones. Esta es, en suma, la principal característica del espacio, más allá de cualquier elemento temporal.

También se ha destacado la importancia de la heterogeneidad espacial, como elemento que asume la no homogeneidad entre los distintos elementos que se miden en el modelo econométrico. En relación con los ayuntamientos y, aunque se mida la misma variable dependiente, existen otras variables independientes que pueden afectar a un ayuntamiento y no a otro, lo cual puede distorsionar dicho modelo econométrico.

Por otro lado, se ha estudiado la dependencia espacial sustantiva y la dependencia espacial residual, poniendo de relieve, en el primer caso, la omisión de variables no cruciales en el modelo econométrico y, en el segundo caso, debido a la presencia de perturbaciones en el modelo y no debido a la omisión de dichas variables no cruciales, como ocurre con la dependencia espacial sustantiva.

Para contrastar dicha dependencia espacial, se han destacado los siguientes estadísticos:

- I de Moran
- Contrastes basados en principios de los multiplicadores de Lagrange LM-ERR y LM-EL

A partir de ahí, se ha realizado una revisión de la literatura que recoge fenómenos de correlación espacial en el gasto entre regiones. Este necesario ejercicio, ha servido de ayuda para comprender el nivel de desarrollo del estudio de los fenómenos de correlación espacial en el gasto entre regiones, lo cual sirve como base teórica para la presente investigación, debido a que mediante la misma se ha contribuido a ampliar dicha literatura analizando el caso de los ayuntamientos españoles.

Por último, se han estudiado los distintos mecanismos que originan la dependencia espacial, sea positiva o negativa. A su vez, se ha señalado la presencia, atendiendo al tipo de dependencia espacial, de fenómenos cooperativos o no cooperativos en cuanto al gasto.

Por ejemplo, en cuanto a los fenómenos de correlación de signo positivo, se ha abordado la presencia de fenómenos no cooperativos, como son los fenómenos de competición en el gasto y los fenómenos cooperativos, como son los proyectos conjuntos de aumento del gasto en determinado programa. En cuanto a los fenómenos de correlación de signo negativo, se ha abordado la presencia de fenómenos no cooperativos, como son los fenómenos de sustitución o complementarios y los fenómenos cooperativos, como son los fenómenos relacionados con acuerdos de especialización.

En suma, se ha hecho un repaso de la literatura empírica, se han analizado los fenómenos de correlación espacial, tanto negativos como positivos y se han estudiado los fundamentos de la econometría espacial.

3- Conclusiones generales sobre la administración local: City marketing, open-mindedness y counter-knowledge

El tercer capítulo se ha centrado en el análisis de la administración local atendiendo a la importancia de las políticas de *city marketing* para los ayuntamientos. La competitividad entre ayuntamientos no sólo se relaciona con los aumentos o disminuciones del gasto en servicios públicos, sino que la mejora del entorno económico también se realiza mediante políticas de *city marketing* que sirvan para atraer riqueza y mejorar el entorno de los residentes de determinado ayuntamiento y de los visitantes atraídos.

En ese sentido, se han señalado los principales fundamentos del marketing, como herramienta teórica que sirva como sustento de la investigación para, posteriormente, entrar en detalle en cuanto a los fundamentos específicos del city marketing. Se ha señalado la importancia de que los ayuntamientos realicen ejercicios estratégicos comparables a los que se llevan a cabo en el mundo de la empresa, estudiando las características del mercado, analizando a la competencia y finando estrategias de producto encaminadas a satisfacer a los ciudadanos y con base en la prestación de mejores servicios públicos. El objetivo principal de dicha estrategia es implantar modelos que mejoren el entorno competitivo de los ayuntamientos y que atraigan riqueza.

Posteriormente, se ha realizado un estudio de la literatura, mediante el cual se han repasado los distintos estudios relacionados con la materia objeto de estudio, lo cual sirve como base teórica para la presente investigación y, a su vez, sirve de modelo para comparar los resultados obtenidos y presentados en el capítulo seis.

Por último, es importante señalar que se ha hecho un repaso a los principales conceptos que han sido relacionados con la política de *city marketing*, como son los

conceptos de *open-mindedness* y *counter-knowledge*. Ambos fenómenos son decisivos, como se ha estudiado en el capítulo seis, a la hora de analizar la situación competitiva de determinada organización. Por tanto, se consideran elementos clave a la hora de establecer una imagen de marca por parte de determinado ayuntamiento.

El primero, relacionado con la capacidad para asumir nuevos conceptos o ideas, algo decisivo dentro de toda empresa u organización y que también tiene una importancia de suma relevancia en las instituciones públicas, pues cerrarse ante la existencia de nuevas tendencias o mejoras en distintos campos, supone llevar a cabo una política de gestión que, en la mayoría de casos, conduce al estancamiento y, con ello, impide la evolución de determinado entorno económico. Por tanto, la capacidad para asumir nuevos conceptos o ideas es de una importancia vital a la hora de fijar estrategias de *city marketing* que sean implantadas incorporando esas nuevas ideas, con el objetivo de mejorar un entorno económico ya reconocido o de crear una imagen de marca novedosa.

El segundo, relacionado con la existencia de información o conocimiento erróneo dentro de las organizaciones, el cual, en muchas ocasiones, perjudica a la empresa a la hora de gestionar los procesos llevados a cabo para conseguir los objetivos de gestión. Los rumores infundados o el conocimiento mal transmitido, pueden generar sinergias negativas. Es por ello que las organizaciones que cuidan la transmisión de conocimiento, cuentan con mejor disposición a la hora de alcanzar sus objetivos. En relación con los ayuntamientos, si dicha institución está bien organizada y la comunicación es eficiente y eficaz, será más fácil llegar a alcanzar los objetivos.

4- Conclusiones específicas: interacción espacial en el gasto público de los ayuntamientos españoles: un análisis mediante modelos SUR

En el capítulo cuatro, mediante la liquidación de presupuestos de los ayuntamientos españoles, se ha analizado el gasto de los ayuntamientos españoles, para el periodo 2010-2012, en Cultura, Deporte y Medio Ambiente, usando una metodología *SUR* (*Seemingly unrelated regression*).

Se parte de la base de que existe consenso académico en relación a la presencia de fenómenos espaciales en el gasto público de los ayuntamientos o regiones. También de la ambigüedad a la hora de explicar el signo de dicha dependencia espacial. Hay evidencias empíricas de presencia de signo negativo, explicado por sus autores debido a que determinados ayuntamientos que invierten en dichos programas de gasto, reciben a vecinos de otros ayuntamientos que disminuyen su inversión. También hay evidencias de correlación positiva en el gasto, debido a la demanda de similares servicios por parte de los habitantes de las regiones vecinas.

En la presente investigación se han observado tanto signos positivos como negativos, pudiendo darse dichos fenómenos de forma simultánea para el caso de los ayuntamientos españoles, en relación con los programas de gasto señalados y en el periodo antes comentado, el comprendido entre los años 2010 y 2012.

El análisis, además, se ha llevado a cabo a nivel comarcal, agregando la información por municipios, debido a la gran heterogeneidad de los ayuntamientos españoles. Los principales resultados, al margen de los comentados con anterioridad, revelan la importancia, en mayor medida, de determinados factores explicativos del gasto público. Los más relevantes para el caso español, son los siguientes:

- Estructura de población
- Política fiscal municipal
- Signo del partido político gobernante

En suma, se ha realizado un estudio que ha contribuido a establecer el signo de la dependencia espacial en el gasto público para el caso de los ayuntamientos españoles, ofreciendo resultados muy valiosos.

5- Conclusiones específicas: Spatial spillovers in public expenditure on a municipal level in Spain. An analysis on different spending subprogrammes

En el capítulo cinco se ha realizado un estudio empírico relacionado con los fenómenos de correlación espacial en el gasto en servicios públicos de los ayuntamientos españoles ampliando el número de subprogramas de gasto analizados. Así, si en el capítulo cuatro se ha realizado una investigación teniendo en cuenta los programas de Cultura, Deporte y Medio Ambiente para los años 2010, 2011 y 2012, en el capítulo cinco se han estudiado los siguientes para el caso de los ayuntamientos españoles con más de 5000 habitantes:

- Seguridad
- Vivienda
- Bienestar social
- Medio ambiente
- Servicios sociales
- Promoción del empleo
- Sanidad

- Educación
- Cultura
- Deporte

Los efectos *spillover* en el gasto público entre regiones, como se ha señalado en las conclusiones del capítulo cuatro, están ampliamente asumidos en la literatura. En el presente estudio se han encontrado tres tipos de efectos espaciales:

- Exógenos
- Endógenos
- Residuales

En cuanto al signo de la dependencia espacial, sea positivo o negativo, en la presente investigación se ha encontrado de nuevo un componente de ambigüedad. En la mayoría de casos, la dependencia sustantiva es positiva. En algunos, se observa una dependencia residual negativa. Además, la correlación entre los residuos del modelo apoya la utilización de modelos *SUR*.

En suma, se ha realizado una investigación en la que se ha buscado seguir contribuyendo a ampliar la literatura para el caso de los fenómenos de correlación espacial en el gasto en servicios públicos de los ayuntamientos españoles, pero ampliando la base sobre la cual sustentar la investigación, estableciendo como variables dependientes diez subprogramas de gasto, a diferencia de la investigación mostrada en el capítulo cuatro, en la cual se ha mostrado la dependencia espacial en el gasto para sólo tres subprogramas de gasto.

6- Conclusiones específicas: Modeling the relationship between counter-knowledge and open-mindedness for policy development

El capítulo sexto está relacionado con la última parte de la investigación relacionada con la administración local en general y los ayuntamientos españoles en particular. Durante la primera parte del año 2014, fue elaborada una encuesta que, posteriormente, fue destinada a un total de 2.299 municipios españoles de más de 2.000 habitantes.

Los ayuntamientos que fueron incluidos en el estudio, fueron invitados previamente a participar en el mismo, pues se les iba a enviar la mencionada encuesta. Del total de 2.299 municipios, el número de respuestas fue de 203. Entre febrero y marzo de 2014, se obtuvo una tasa de respuesta del 9,04% y un factor de error del 6,56% para $p=q=50\%$ y un nivel de confianza del 95%.

Las respuestas obtenidas provinieron de todas las regiones españolas y la encuesta desarrollada tuvo un diseño de siete puntos en la escala de *Likert* para cada evaluación.

En un primer momento, se contrastó la correcta modelización de la serie de datos recogidos. Para ello, se utilizó la medida de curtosis y el coeficiente de Mardia:

- Curtosis: 12,41
- Coeficiente de Mardia: 31,95

El contraste de las hipótesis planteadas se realizó mediante una matriz de covarianza utilizando EQS 6.1. Las hipótesis planteadas en el estudio fueron las siguientes:

Hipótesis 1: *Counter-knowledge* tiene un efecto positivo sobre city marketing

Hipótesis 2: *Counter-knowledge* tiene un efecto negativo sobre *open-mindedness*

Hipótesis 3: *City marketing* tiene un efecto positivo sobre *open-mindedness*

Los resultados del modelo ofrecen un impacto positivo y directo del *city marketing* sobre *counter-knowledge*, así como sobre *open-mindedness*. Además, el efecto directo y negativo del *counter-knowledge* sobre *open-mindedness*, se ve compensado por el efecto indirecto y positivo. En suma, los efectos en este último caso, son ambiguos. También cabe señalar la relación negativa de los rumores y de los procesos negativos de comunicación del conocimiento, con la apertura ante nuevas ideas dentro de una empresa. Esto puede indicar que a mayor cantidad de rumores y de mala praxis en la puesta en común de conocimiento valioso, menor será la propensión a la apertura ante nuevas ideas que puedan generar un beneficio para el ayuntamiento.

Por otro lado, puede haber un efecto positivo en el sentido de que los rumores también pueden generar, en relación con el *city marketing*, un proceso de creación de nuevas estrategias. Si bien la relación entre los rumores y el *city marketing* no es muy significativa, la relación entre los rumores y la apertura ante nuevas ideas si puede generar sinergias positivas en cuanto a la generación de estrategias positivas mediante las cuales se logre crear un entorno más competitivo para determinado ayuntamiento.

Por tanto, para la hipótesis 1, mediante la cual se quería demostrar el efecto positivo del *counter-knowledge* sobre el *city marketing*, los resultados muestran que la relación no es significativa, pero, al margen de estudios futuros, bien podría entenderse, en un primer momento, que la relación entre ambos, aunque no significativa, sí pueda resultar valiosa en el sentido de que los rumores o malos hábitos de comunicación, pueden ser utilizados para mejorar el entorno de gestión de un ayuntamiento mediante el

conocimiento de las tendencias de los ciudadanos en relación con las herramientas de marketing.

En relación con la hipótesis 2, la relación ambigua para dicho planteamiento, podría indicar que en ocasiones, la existencia de rumores puede fomentar un cambio en los patrones de gestión, lo cual redundaría en nuevas ideas y, en última instancia, esto beneficia de forma indirecta en cuanto a la generación de estrategias de city marketing positivas para determinado ayuntamiento.

Con base en la hipótesis 3, la relación entre ambos fenómenos indica que nuevas estrategias de city marketing puede conducir a nuevas técnicas utilizadas por los gestores municipales, lo cual puede redundar en una mejor comprensión, por su parte, de los servicios públicos. Lo cual, en última instancia, es conocimiento novedoso.

En suma, se ha realizado un estudio en el cual se han relacionado de forma novedosa estas tres variables. Ampliar la tasa de respuesta e implicar a otros trabajadores, podría ayudar a confirmar los resultados que se han obtenido en la presente investigación. La importancia de la generación de nuevas ideas es algo capital para los ayuntamientos que buscan crecer desde una posición poco competitiva o para aquéllos que pretenden renovar una imagen de marca en declive o poco consistente. Este conocimiento novedoso puede ser decisivo a la hora de establecer un entorno mucho más competitivo para las ciudades.

7- Principales resultados y conclusiones definitivas

Los ayuntamientos gestionan gran cantidad de recursos y asumen una serie de competencias de gran importancia para los ciudadanos. La prestación de dichos servicios públicos, toda vez que los ciudadanos contribuyen al sostenimiento de las haciendas públicas, debe ser lo más eficaz y eficiente posible. Para alcanzar dichos objetivos, los ayuntamientos se encuentran en un entorno muy competitivo, que obliga a trazar estrategias teniendo en cuenta infinidad de variables. Éstas variables pueden ser exógenas o endógenas, lo cual obliga a gestionar teniendo en cuenta el desempeño de otros ayuntamientos.

En la presente investigación, con base en el análisis de la competitividad de los ayuntamientos, entendiendo que las estrategias de gasto público y las políticas de city marketing son dos herramientas que pueden generar competitividad para los mismos, se ha realizado un estudio en ambas direcciones.

Por un lado, se han estudiado los fenómenos de dependencia espacial en el gasto en servicios públicos por parte de los ayuntamientos españoles. Se ha analizado un periodo de tiempo de tres años, estudiando, en primer lugar, tres variables dependientes y, posteriormente, ampliando el número de variables hasta un número de diez. El signo de la dependencia espacial se ha encontrado en grado de ambigüedad, lo cual es tendencia en los estudios sobre el asunto en cuestión, si bien se ha realizado para el caso español, aportando mayor información en relación con el estudio de dichos fenómenos.

Ampliar el periodo de estudio e incluso medir otra serie de variables podría ser interesante para futuras investigaciones relacionadas con el caso de los ayuntamientos españoles. También podría ser interesante ampliar el estudio con base en las competencias

asumidas por las Comunidades Autónomas, para observar los resultados en cuanto a dicho nivel administrativo.

En definitiva y como mera reflexión, cabe señalar la importancia del estudio de dichos fenómenos, pues reflejan la competitividad de los ayuntamientos, que fijan estrategias de gasto público. A veces cooperando con otros ayuntamientos, otras compitiendo con los mismos. En definitiva, trazando estrategias de política fiscal para cumplir con el objetivo mencionado con anterioridad: la prestación de los servicios públicos de forma eficaz y eficiente.

En relación con ello, la política de *city marketing* también es un elemento que puede marcar la competitividad o no de determinado ayuntamiento. La creación de una imagen de marca es de suma importancia para cualquier ayuntamiento que quiera competir en un mundo tan globalizado como el actual. En ese sentido, se ha realizado un estudio novedoso, midiendo los fenómenos relacionados con la generación de rumores y de conocimiento negativo o la asunción de ideas novedosas, con la política de *city marketing*.

En última instancia, la creación de rumores puede desembocar en la planificación de nuevos mecanismos de gestión, lo cual conduce a nuevas ideas. Dichas nuevas ideas pueden generar sinergias positivas que conduzcan a la creación de un entorno mucho más positivo para determinado ayuntamiento, lo cual está relacionado con toda política correcta de *city marketing*.

En suma, la relación entre los fenómenos de dependencia espacial en el gasto de los ayuntamientos españoles y el *city marketing*, relacionado con la generación de rumores o la apertura ante nuevas ideas dentro de una organización, converge en una idea principal: la creación de un entorno competitivo en el cual se presten los servicios

públicos de manera eficiente, lo cual redundará en beneficio para la sociedad y en la atracción de nuevos residentes, lo que puede provocar la creación de nuevas realidades generadoras de riqueza.

Referencias bibliográficas

- (1) **Aaberge, R. y Langorgen, A.** (2003): "Fiscal and spending behaviour of local governments: Identification of price effects when prices are not observed" en *Public Choice*, 117: pp 125–161.
- (2) **Akai, N. y Suhara, M.** (2013): "Strategic interaction among local governments in Japan: An Application to Cultural Expenditure" en *The Japanese Economic Review*, 64: pp 232-247.
- (3) **Allers, M. Y Elhorst, J.** (2005): "Tax mimicking and yardstick competition among local governments in the Netherlands" en *International Tax and Public Finance*, 12 (4): pp 493-513.
- (4) **Allers, M. y Elhorst, J.** (2011): "A simultaneous equations model of fiscal policy interactions" en *Journal of Regional Science*, 51 (2): pp 271-291.
- (5) **Álvarez, M.** (2012): "(Re) building an image for a city: is a landmark enough? Bilbao and the Guggenheim Museum, 10 years together" en *Journal of Applied Social Psychology*, 1 (XLII): pp 100-132.
- (6) **American Marketing Association** American Marketing Association [En línea]: 10 de Mayo de 2016. <https://www.ama.org/AboutAMA/Pages/Definition-of-Marketing.aspx>.
- (7) **Anderson, J. y Gerbing, D.** (1988): "Structural modelling in practice: A review and recommended two-steps approach" en *Psychological Bulletin*, 103 (3): pp 411-423.
- (8) **Anderson, P. et al** (2013): "Brokering communities of knowledge and practice: reflections on the African Centre for Cities" en *Cities*, 31: pp 1-10.
- (9) **Ando, A. y Modigliani, A.** (1965): "The relative stability of monetary velocity and the investment multiplier" en *The American Economic Review*, 4 (LV): pp 693-728.

- (10) **Anselin, L.** (1988): Spatial econometrics: Methods and models. Dordrecht : Kluwer Academic Publishers.
- (11) **Armstrong, J. y Overton, T.** (1977): "Estimating non response bias in mail surveys" en *Journal of Marketing Research*, 14: pp 396-402.
- (12) **Ashworth, G.J. y Voogd, H.** (1990): Selling the city: marketing approaches in public sector. Urban planning. ISBN 978-1852930080.
- (13) **Ashworth, G.J. y Voogd, H.** (1988): "Marketing the city: concepts, processes and Dutch applications" en *Town Planning Review*, 1 (LIX): pp 65-79.
- (14) **Baglieri, D. y Consoli, R.** (2009): "Collaborative innovation in tourism: managing virtual communities" en *The TQM Journal*, 21 (4): pp 353–364.
- (15) **Bagozzi, R. y Yi, Y.** (1988): "On the evaluation of structural equation models" en *Journal of the Academy of Marketing Science*, 161: pp 74-94.
- (16) **Baicker, K.** (2005): "The Spillover Effects of State Spending" en *Journal of Public Economics* 89 (2): pp 529-544.
- (17) **Baker, W. y Sinkula, J.** (1999): "The synergistic effect of market orientation and learning orientation on organizational performance" en *Journal of Academy of Marketing Science*, 27 (4): pp 411-427.
- (18) **Baltagi, B. y Deng, Y.** (2015): "EC3SLS estimator for a simultaneous system of spatial autoregressive equations with random effects" en *Econometric Reviews*, 34(6-10): pp 659-694.
- (19) **Barney, J.B. y Griffin, R.** (1992): The management of organizations: strategy, structure, behavior. Houghton Mifflin Co. ISBN 0395574277.
- (20) **Barreira, A.** (2011): "Spatial strategic interaction on public expenditures of the northern Portuguese local governments" en *CIEO-Research Centre for Spatial and Organizational Dynamics*, 2: pp 23-38.

- (21) **Bastida, F., Guillamón, M. y Benito, B.** (2013): "Municipal spending in Spain: Spatial approach" en *Journal of Urban Planning and Development*, 139 (2): pp 79-93.
- (22) **Baumeister, R., Zhang, L. y Vohs, K.** (2004): "Gossip as cultural learning" en *Review of General Psychology*, 8 (2): pp 111–121.
- (23) **Bell, M. L.** (1986): "Some strategy implications of a matrix approach to the classification of marketing goods and services" en *Journal of the academy of marketing service*, 1 (XIV): pp 13-20.
- (24) **Bellod, J. F.** (2015): "Plan E: La estrategia keynesiana frente a la crisis en España" en *Revista de Economía Crítica*, 20: pp 4-22.
- (25) **Benito, B., Bastida, F. y Vicente, C.** (2013): "Municipal elections and cultural expenditure" en *Journal of Cultural Economics*, 37: pp 3-32.
- (26) **Bentler, P.** (1988): Practical issues in structural modelling; in Long, J.S. Common Problems/Proper Solutions: Avoiding Error in Quantitative Research. Newbury Park, CA: en Sage Publications: pp. 161-92.
- (27) **Ben-Ze'ev, A.** (1994): The vindication of gossip. In R. F. Goodman and A. Ben-Ze'ev (Eds.), Good gossip. Lawrence: University Press of Kansas: pp 11–24.
- (28) **Bramwell, B. y Rawding, L.** (1994): "Tourism marketing organizations in industrial cities: organizations, objectives and urban governance" *Tourism Management*, 6 (XV): pp 425-434.
- (29) **Brett, C. y Pinkse, J.** (2000): "The determinants of municipal tax rates in British Columbia" en *Canadian Journal of Economics*, 33: pp 695-714.
- (30) **Breusch, T. y Pagan, A.** (1979): "A simple test for heteroskedasticity and random coefficients variation" en *Econometrica*, 47: pp 334–353.
- (31) **Breusch, T. y Pagan, A.** (1980): "The Lagrange multiplier test and its applications to model specification in econometrics" en *Review of Economic Studies*, 47: pp 239–254

- (32) **Brueckner, J.** (2002): "Strategic interaction among governments: an overview of empirical studies". Department of Economics and Institute of Government and Public Affairs, University of Illinois at Urbana-Champaign.
- (33) **Case, A. C. y Rosen, H. S.** (1993): "Budget spillovers and fiscal policy interdependence: evidence from the states" en *Journal of Public Economics*, 52: pp 285-307.
- (34) **Cegarra, J. y Martínez, A.** (2010): "Improving competitiveness through city marketing Spanish hotels" en *The Service Industries Journal*, 31 (9-10): pp 1489-1503.
- (35) **Cegarra, J., Eldridge, S. y Wensley, A.** (2013): "Counter-knowledge and realised absorptive capacity" en *European Management Journal*, 32 (2): pp 165-176.
- (36) **Cegarra, J., Wensley, A. y Eldridge, S.** (2014): "Counter-knowledge and realized absorptive capacity" en *European Management Journal*, 32(2), 165-176.
- (37) **Chapman, J. y Ferfolja, T.** (2001): "The acquisition of imperfect mental models and their use in hazardous situations" en *Journal of Intellectual Capital*, 24: pp 398-409.
- (38) **Chasco, C. y López, F. A.** (2004): "Modelos de regresión espacio-temporales en la estimación de la renta municipal: el caso de la Región de Murcia" en *Estudios de Economía Aplicada*, 22 (3): pp 605-630.
- (39) **Chase, R. B.** (1978): "Where does the customer fit in a service operation?" en *Harvard Business Review*, 6 (LVI): pp 137-142.
- (40) **Choumert, J. y Cormier, L.** (2011): "The provision of urban parks: An empirical test of spatial spillovers in an urban area using geographic information systems" en *Annals of Regional Science*, 47: pp 437-450.
- (41) **Connell, N., Klein, J. y Powell, P.** (2003): "Its tacit knowledge but not as we know it: redirecting the search for knowledge" en *Journal of the Operational Research Society*, 54 (22): pp 140-152.

- (42) **Cook, G. y Pandit, N.** (2007): "Service industry clustering: a comparison of broadcasting in three city regions" en *The Service Industries Journal*, 4 (XXVII): pp 453-469.
- (43) **Costa, H., Veiga, L. y Portela, M.** (2015): "Interactions in local governments' spending decisions: evidence from Portugal" en *Regional Studies*, 49 (9): pp 1441-1456.
- (44) **Darr, E., Argote, L. y Epple, D.** (1995): "The acquisition, transfer and depreciation of knowledge in service organizations: Productivity in franchises" en *Management Science*, 41 (11): pp 1750-1762.
- (45) **De Graaff, T., Boter, J. y Rouwendal, J.** (2006): "Do Dutch museums compete or cooperate?" European regional science association.
- (46) **De-Miguel-Molina, M.** (2010): "E-Government in Spain: An analysis of the right to quality E-Government" en *International Journal of Public Administration*, 33 (1): pp 1-10.
- (47) **Delgado, F. y Mayor, M.** (2011): "Tax mimicking among local governments: some evidence from Spanish municipalities" en *Portuguese Economic Journal*, 10: pp 149-164.
- (48) **Deng et al.** (2012): "Strategic interaction in spending on environmental protection: spatial evidence from Chinese cities" en *China and World Economy*, 20 (5): pp 103-120.
- (49) **Díaz, J. M.** (2013): "El anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: ¿cambio de rumbo en la administración local española" en *Anuario del Gobierno Local*: pp 47-91.
- (50) **Donovan, P.** (2007): "How idle is idle talk? One hundred years of rumor research." en *Diogenes*, 54 (1): pp 59-82.
- (51) **Drucker, P.** (1999): "Knowledge-Worker productivity: The biggest challenge" en *California Management Review*, 41 (2): pp 79-94.

- (52) **Drucker, P.** (2009): *Managing for results*. Harper Collins. ISBN 0061828068.
- (53) **El-Harami, J.H.** (2012): *Creating new dimension in marketing new destination in Jordan: suggested strategy for Aqaba region*. Current issues in hospitality and tourism. Jordan. ISBN 9780415621335.
- (54) **Elhorst, J.** (2014): *Spatial econometrics: from cross-sectional data to spatial panels*. Springer.
- (55) **Ergazakis K., Metaxiotis, K. y Psarras, J.** (2004): "Towards knowledge cities: conceptual analysis and success stories" en *Journal of Knowledge Management*, 5 (VIII): pp 5-16.
- (56) **Ermini, B. y Santolini, R.** (2010): "Local expenditure interaction in italian municipalities: Do local council partnerships make a difference?" en *Local Government Studies*, 5: pp 655-677.
- (57) **Esteban, A. y Mondéjar, J.A.** (2013): *Fundamentos de marketing: Estratégico, operativo y sectorial*. ESIC. ISBN 9788473568913 .
- (58) **European Commission** (2012): *Public service principles for the EU civil service*. Report to the European Commission. Internet document available at: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/publicserviceprinciples.faces> acceded 2011-12-12, accessed June 2014.
- (59) **Eurostat** Eurostat [En línea]: *Recession in the EU-27: output measures*. 6 de mayo de 2016.
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5280673/KS-SF-09-017-EN.PDF/08bf0513-c786-4dc0-981d-45f5d38a5bbb>.
- (60) **Eurostat** Eurostat [En línea]: *Recession drove EU27 overall tax revenue down to 38,4% of GDP in 2009*. 6 de mayo de 2016.
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5038050/2-01072011-BP-EN.PDF/6f1a8bef-bf56-4c39-a02f-5e8dd03eb9b4?version=1.0>.
- (61) **Eurostat** Eurostat [En línea]: *Economic downturn in the UE: the impact on employment in the business economy*. 6 de mayo de 2016.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5283745/KS-SF-09-060-EN.PDF/4dd05918-a4f4-4db1-8381-3a0cb2e32a24>.

(62) **Eurostat** Eurostat [En línea]: Government expenditure on social protection accounted for almost one fifth of GDP. 6 de Mayo de 2016.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7214399/2-22032016-BP-EN.pdf/596b9daa-b9d6-415d-b85a-b41174488728>.

(63) **Farrell, C.** (1996): "Quality management in the resources department of Leicester City Council" en *The TQM Magazine*, 8 (5): pp 19-26.

(64) **Fernandez, V. y Sune, A.** (2009): "Organizational forgetting and its causes: an empirical research" en *Journal of Organizational Change Management*, 226: pp 620-634.

(65) **Figlio, D., Kolpin, V. y Reid, W.** (1999): "Do states play welfare games?" en *Journal of Urban Economics*, 46: pp 437-454.

(66) **Florax, R., Folmer, H. y Rey, S.** (2003): "Specification searches in spatial econometrics: the relevance of Hendry's methodology" en *Regional Science and Urban Economics*, 33 (5): pp 557-579.

(67) **Fornell, C. y Larcker, D.** (1981): "Evaluating structural equation models with unobservable variables and measurement error" en *Journal of Marketing Research*, 18 (1): pp 39-50.

(68) **Foucault, M., Madies, T. y Paty, S.** (2008): "Public spending interactions and local politics. Empirical evidence from French municipalities" en *Public Choice*, 137: pp 57-80.

(69) **Friedman M. y Meiselman, D.** (1993): The relative stability of monetary velocity and the investment multiplier in the United States. Stabilization Policies, commission on money and credit. Prentice Hal.

(70) **Fujita, M y Krugman, P.** (2004): "La nueva geografía económica: pasado, presente y futuro" en *Investigaciones regionales*, 4: pp 177-206.

(71) **Galbreath, J.** (2002): "Success in the relationship age: building quality relationship assets for market value creation" en *The TQM Magazine*, 14 (1): pp 8-24.

- (72) **Gatterman M. et al** (2011): A social capital approach for open-mindedness and radical innovation relationship [Conferencia]. XXXV encontro da ANPAD. Rio de Janeiro (Brasil).
- (73) **Gebremariam, G., Gebremedhin, T. y Schaeffer, P.** (2012): "County-level determinants of local public services in Appalachia: a multivariate spatial autoregressive model approach" en *The Annals of Regional Science*, 49 (1): pp 175-190.
- (74) **Getzner, M.** (2004): "Exploring voter preferences in cultural policy: a case study for Austria" en *Empirica*, 31: pp 27-42.
- (75) **Gómez , Ángel** (1993): "Indicadores de la política fiscal, una aplicación al caso español" en Documentos de trabajo del Banco de España, 4: pp 1-64.
- (76) **Gómez, M. y Troncoso, C.A.** (2011): Políticas de cultura y turismo: desplegando el city marketing. El caso de la ciudad de Buenos Aires (Argentina) [Conferencia]. XIV Encontro Nacional de ANPUR. - Rio de Janeiro (Brasil).
- (77) **González, C. y Martínez, S.** (2013): "Reinvención de marcas territorio a través de la organización de eventos: Cuenca y su riqueza paleontológica" en *Arte y Ciudad*, 3: pp 153-170.
- (78) **Gouldson, A., Lidskog, R. y Wester-Herber, M.** (2007): "The battle for hearts and minds? Evolution in corporate approaches to environmental risk communication, Environment and Planning C" en *Government and Policy*, 25: pp 56-72.
- (79) **Gramlich, E.M.** (1990): "Fiscal indicators" en *Working Papers OECD*, 80.
- (80) **Grande, E. I.** (2005): Marketing de los servicios. ESIC Editorial. ISBN 8473563972.
- (81) **Griffith, D.** (2006) "Hidden negative spatial autocorrelation" en *Journal of Geographical Systems*, 8 (4): pp 335-355.
- (82) **Griffith, D. y Arbia, G.** (2010) "Detecting negative spatial autocorrelation in georeferenced random variables" en *International Journal of Geographical Information Science*, 24 (3): pp 417-437.
- (83) **Grönroos, C.** (1994): "From marketing mix to relationship marketing: Towards a paradigm shift in marketing" en *Management Decision*, 2 (XXXII): pp 4-20.

- (84) **Hair, J. et al.** (1998): *Multivariate data analysis* 5th ed..New Jersey: Prentice-Hall.
- (85) **Hájková, V. y Hájek, P.** (2014): "Efficiency of knowledge bases in urban population and economic growth – Evidence from European cities" en *Cities*, 40: pp 11-22.
- (86) **Hanes, N.** (2002): "Spatial spillover effects in the Swedish local rescue services" en *Regional Studies*, 36 (5): pp 531-539.
- (87) **Hernández, R. et al.** (2010): "The role of cultural barriers in the relationship between open-mindedness and organizational innovation" en *Journal of Organizational Change Management*, 23 (4): pp 360-376.
- (88) **Hibbs, D.** (1977): "Political parties and macro-economic policy" en *American Political Science Review* 71 (4): pp 1467–1487.
- (89) **Hirose, Y. y Sonehara, N.** (2008): "Management of information-credibility risk in an ICT society: A social implementation" en *Internet Research*, 18 (2): pp 142-154.
- (90) **Hospers, G.J.** (2009): "Lynch, Urry and city marketing: taking advantage of the city as a built and graphic image" en *Place Branding and Public Diplomacy*, 5: pp 226-233.
- (91) **Hurley, R. y Hult, G.** (1998): "Innovation, market orientation and organizational learning: An integration and empirical examination" en *Journal of Marketing*, 62 (3): pp 42-54.
- (92) **INE** (Instituto Nacional de Estadística), (2010): Internet document available at: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm, accessed October 2011.
- (93) **Inn, K.** (2004): "Plan for city identity establishment and city marketing: the case of Kimpo city" en *Dela 21*: pp 233-240.
- (94) **Isard, W.** (1960): *Methods of regional analysis: an introduction to regional science*. Technology Press of the Massachusetts Intitute of Technology and Wiley.

- (95) **Jae, L. M.** (2007): "Effects of destination image on meeting participation intentions: empirical findings from a professional association and its annual convention" en *The Service Industries Journal*, 1 (XXVII): pp 59-73.
- (96) **Kavaratzis, M.** (2004): "From city marketing to city branding: Towards a theoretical framework for developing city brands" en *Place Branding*, 1 (1): pp 58-73.
- (97) **Kavaratzis M. y Ashwoth, G.J.** (2007): "Partners in coffeeshops, canals and commerce: marketing the city of Amsterdam" en *Cities*, 1 (XXIV): pp 16-25.
- (98) **Kelejian, H. y Prucha, I.** (2004): "Estimation of simultaneous systems of spatially interrelated cross sectional equations" en *Journal of Econometrics*, 118 (1): pp 27-50.
- (99) **Kelejian, H. y Robinson, D.** (1993): "A suggested method of estimation for spatial interdependent models with autocorrelated errors, and an application to a county expenditure model" en *Papers in Regional Science*, 72 (3): pp 297-312.
- (100) **Koller, P. y Alpar, P.** (2008): "Die Bedeutung privater Weblogs für das Issue-Management in Unternehmen. In Blaschke, S., Alpar, P. Web 2.0. Eine empirische Bestandsaufnahme" Wiesbaden; Viewegand Teubner: pp 19-48
- (101) **Kotler, P.** (2012): Los 10 pecados capitales del marketing. Ediciones gestión. ISBN 9788498752427.
- (102) **Kotler, P.** (2008): Principios de marketing. Prentice hall. ISBN 9788483224465.
- (103) **Kurland N. y Pelled, L.** (2000): "Passing the world: toward a model of gossip and power in the workplace" en *Academy of management review*, 2 (XXV): pp 428-438.
- (104) **Lei, M. y Lomax, R.** (2005): "The effect of varying degrees of non normality in structural equation modeling" en *Structural Equation Modeling*, 12 (1): pp 1-27.
- (105) **Lewis, G. y Rushton, M.** (2007): "Understanding state spending on the arts, 1976-99" en *State and Local Government Review* 39 (2): pp 107-114.

- (106) **Lopez, F. A., Mur, J. y Angulo, A.** (2014): "Spatial model selection strategies in a SUR framework: The case of regional productivity in EU" en *The Annals of Regional Science*, 53: pp 197-220.
- (107) **Lundberg, J.** (2006): "Spatial interaction model of spillovers from locally provided public services" en *Regional Studies*, 6 (40): pp 631-644.
- (108) **MacCallum, R., Roznowski, M. y Necowitz, L.** (1992): "Model modifications in covariance structure analysis: the problem of capitalization on chance" en *Psychological Bulletin*, 111 (3): pp 490–504.
- (109) **MacKinnon, D., Krull, J. y Lockwood, C.** (2000): "Equivalence of the mediation, confounding, and suppression effect" en *Prevention Science*, 1: pp 173-181.
- (110) **Mardia, K.** (1970): "Measures of multivariate skewness and kurtosis with applications" en *Biometrika*, 57 (3): 519-530.
- (111) **Markoczy, L.** (1994): "Modes of organizational learning" en *International Studies of Management and Organization*, 244: pp 5-30.
- (112) **McCunn, L. y Gifford, R.** (2014): "Interrelations between sense of place, organizational commitment, and green neighborhoods" en *Cities*, 41, 20–29.
- (113) **Mersha, T.** (1990): "Enhancing the customer contact model " en *Journal of operations management*, 3 (IX): pp 391-405.
- (114) **Metaxas, T. y Kallioras, D.** (2003): "Medium size cities economic development and regional competitiveness: the case of Larissa-Volos dipole in Thessaly region in Greece" 9th Regional studies association international conference - Reinventing regions in a global economy. Pisa.
- (115) **Metaxas, T.** (2002): City marketing as a tool for local economic development and city's competitiveness: A comparative evaluation of place marketing policies in European cities. Paper presented at the EURA conference urban and special European policies: levels of territorial government. Turin, 18-20, April.
- (116) **MINHAP (Deuda viva)** [En línea]: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. 31 de Enero de 2016. <http://www.minhap.gob.es/es->

ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/DeudaViva.aspx.

(117) **MINHAP (impuestos)** [En línea]: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. 28 de Enero de 2016. <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Impuestos/Paginas/default.aspx>.

(118) **MINHAP** [En línea]: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. 28 de Enero de 2016. <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/DeudaViva.aspx>.

(119) **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** [En línea]: Anuario de estadísticas deportivas. - 2015. - 6 de Mayo de 2016. - http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/deporte/anuario-deporte/Anuario_de_Estadisticas_Deportivas_2015.pdf.

(120) **Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas** [En línea]: Oficina virtual para la coordinación financiera con las entidades locales. 01 de mayo de 2016. - <http://serviciotelematicosext.minhap.gob.es/SGCAL/entidadeslocales/>.

(121) **Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas** (2014): Orden HAP, sobre la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

(122) **Ministerio de la Presidencia** (2013): Ley de sostenibilidad y racionalización de la administración local.

(123) **Ministerio de la Presidencia** (2004): Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

(124) **Moon, M. y Norris, D.** (2005): "Does managerial orientation matter? The adoption of reinventing government and e-Government at the municipal level" en *Information Systems Journal*, 15 (1): pp 43-60.

(125) **Moreno, R. y Vayá, E.** (2004): "Econometría espacial: nuevas técnicas para el análisis regional. Una aplicación a las regiones europeas" en *Investigaciones Regionales*, 1: pp 83-106.

- (126) **Moreno, R. y Vayá, E.** (2000): Técnicas econométricas para el tratamiento de datos espaciales: La econometría espacial. Edicions Universitat de Barcelona. ISBN: 84-8338-224-5.
- (127) **Munuera, J. L. y Rodríguez, A. I.** (1998): Marketing estratégico: teoría y casos. Ediciones Pirámide. ISBN 8436811119.
- (128) **Muñiz, R.** (2008): Marketing en el siglo XXI. Centro de Estudios Financieros. ISBN 9788445414033.
- (129) **Mur, J. y Angulo, A.** (2009): "Model selection strategies in a spatial setting: Some additional results" en *Regional Science and Urban Economics*, 39 (2): pp 200-213.
- (130) **Nahapiet, J. y Ghoshal, S.** (1998): "Social capital, intellectual capital and organizational advantage" en *Academy of Management Review*, 23 (2): pp 242-266.
- (131) **Nogare, D. y Galizzi, M.** (2011): "The political economy of cultural spending: evidence from Italian cities" en *Journal of Cultural Economics*, 35: pp 203-231.
- (132) **Okano, H. y Samson, D.** (2010): "Cultural urban branding and creative cities: A theoretical framework for promoting creativity in the public spaces" en *Cities*, 27: pp S10-S15.
- (133) **Paddison, R.** (1993): "City marketing, image reconstruction and urban regeneration" en *Urban Studies*, 2 (XXX): pp 339-349.
- (134) **Paelinck, J. y Klaassen, L.** (1979): Spatial Econometrics. Farnborough.
- (135) **Pérez, J. A.** (2006): "Econometría espacial y ciencia regional" en *Investigación económica*, 258 (LXV): pp 129-160.
- (136) **Perrow, C.** (1984): Normal accidents: Living with high-risk technologies. New York: Basic Books.

- (137) **Ponce, H.** (2007): "La matriz FODA: Alternativa de diagnóstico y determinación de estrategias de intervención en diversas organizaciones" en *Enseñanza e Investigación en Psicología*, 1 (XII): pp 113-130.
- (138) **Porter, M. E.** (2008): "Las cinco fuerzas competitivas que le dan forma a la estrategia " en *Harvard Business Review*, 1 (LXXXVI): pp 58-77.
- (139) **Preacher, K. y Leonardelli, G.** (2003): Calculation of the Sobel test. Available at: <http://www.danielsoper.com/statcalc3/calc.aspx?id=31> (accessed June 17, 2014).
- (140) **Putnam, R.** (1993): "The prosperous community: social capital and public life" en *The American Prospect*, 13 (4): pp 35-42.
- (141) **Reason, J.** (1990): Human error, Cambridge: Cambridge University Press.
- (142) **Reason, J.** (1997): Managing the risks of organizational accidents, Ashgate: Aldershot.
- (143) **Reifschneider, A.P.** (2006): Competition in the Provision of Local Public Goods. Single Function Jurisdictions and Individual Choice. Cheltenham, Northampton, Edward Elgar.
- (144) **Revelli, F.** (2001): "Spatial patterns in local taxation: tax mimicking or error mimicking?" en *Applied Economics*, 33 (9): pp 1101-1107.
- (145) **Revelli, F.** (2006): "Performance rating and yardstick competition in social service provision." en *Journal of Public Economics* 90 (3): pp 459-475.
- (146) **Sanchís, J.R. y Campos, V.** (2007): "La dirección estratégica en la economía social: utilización de herramientas de análisis estratégico en las cooperativas" en *CIRIEC Revista de economía pública, social y cooperativa*, 59: pp 237-258.
- (147) **Santemas, M.** (2012): Marketing: Conceptos y estrategias. Pirámide. ISBN 8436826132.
- (148) **Satorra, A. y Bentler, P.** (1994): "Corrections to test statistics and standard errors in covariance structure analysis", en *Latent variable Analysis in Developmental Research*: pp 285-305.

- (149) **Savas, E.** (2000): Privatization and public-private partnerships (Chatham House, Chatham, NJ).
- (150) **Sevin, H.** (2014): "Understanding cities through city brands: City branding as a social and semantic network" en *Cities*, 38: pp 47–56.
- (151) **Schaltegger, C. A. y Zemp, S.** (2003): "Spatial spillovers in metropolitan areas: Evidence from Swiss comunas" en *Crema*, 6: pp 1-26.
- (152) **Serrano, F.** (1997): Temas de introducción al marketing. ESIC. ISBN 8473560981.
- (153) **Shah, R. Goldstein, S.** (2006): "Use of structural equation modelling in operations management research: Looking back and forward" en *Journal of Operations Management*, 24: pp 148–169.
- (154) **Shrout, P. y Bolger, N.** (2002): "Mediation in experimental and non-experimental studies: New procedures and recommendations" en *Psychological Bulletin*, 7: pp 422-445.
- (155) **Sinkula, J., Baker, W. y Noordewier, T.** (1997): "A framework for market-based organizational learning: Linking values, knowledge and behavior" en *Journal of the Academy of Marketing Science*, 25 (4): pp 305-318.
- (156) **Sobel, M.** (1982): "Asymptotic intervals for indirect effects in structural equations models" en Leinhardt, S. (Ed.), *Sociological Methodology*, Jossey-Bass, San Francisco, CA: pp. 290-312.
- (157) **Solé-Ollé, A.** (2001): "Determinantes del gasto público local: ¿necesidades de gasto o capacidad fiscal?" en *Revista de Economía Aplicada*, 9 (25): pp 115-155.
- (158) **Solé-Ollé, A.** (2006): "Expenditure spillovers and fiscal interactions: Empirical evidence from local governments in Spain" en *Journal of Urban Economics*, 59: pp 32-53.

- (159) **St'astná, L.** (2009): "Spatial interdependence of local public expenditures: selected evidence from the Czech Republic" en *AUCO Czech Economic Review*, 3: pp 7-25.
- (160) **Stoker, G.** (2006): "Public Value Management A New Narrative for Networked Governance?" en *The American review of public administration*, 36 (1): 41-57.
- (161) **Suárez, J. y Ibarra, S.** (2002): "La Teoría de los recursos y las capacidades. Un enfoque actual en la estrategia empresarial" en *Anales de estudios económicos y empresariales*, 15: pp 63-89.
- (162) **Sunstein, C. y Vermeule, A.** (2009): "Conspiracy Theories: Causes and Cures" en *Journal of Political Philosophy*, 17 (2): pp 202–227.
- (163) **Szvetelszky, Z.** (2003): "Ways and transformations of gossip" en *Journal of Cultural and Evolutionary Psychology*, 12: pp 109-122.
- (164) **Thompson, D.** (2008). *Counter-knowledge*, Atlantic Books, London.
- (165) **Thompson, D.** (2008): *Counter-knowledge: how we surrendered to conspiracy theories, quack medicine, bogus science and fake history*. London : Atlantic Books.
- (166) **Thompson, A. y Strikland, K. F. C.** (1998): *Dirección y administración estratégicas. Conceptos, casos y lecturas* [Libro]. MacGraw-Hill Interamericana.
- (167) **Tjosvold, D. y Poon, M.** (1998): "Dealing with scarce resources: openminded interaction for resolving budget conflicts" en *Group & Organization Management*, 23 (3): pp 237–258.
- (168) **Toft, B. y Reynolds, S.** (1994): *Learning from disasters*. A management approach. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- (169) **Toro, D. y Doria, M. E.** (2007): "La curva de Laffer y la optimización del recaudo tributario en Cartagena" en *Revista Economía y Región*.

- (170) **Urban, F.** (2002): "Small Town, Big Website? Cities and their representation on the Internet" en *Cities*, 19 (1): pp 49-59.
- (171) **Van Ryzin, G.** (2011): "Outcomes, process, and trust of civil servants" en *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (4): pp 745-760.
- (172) **Vanolo, A.** (2008): "The image of the creative city: some reflections on urban branding in Turin" en *Cities*, 25: pp 370-382.
- (173) **Vayá, E. y Moreno, R.** (2000): "La utilidad de la econometría espacial en el ámbito de la ciencia regional" Documento de trabajo, FEDEA.
- (174) **Vilalta y Perdomo, C.J.** (2005): "Cómo enseñar autocorrelación espacial" en *Economía, Sociedad y Territorio*, 18 (V): pp 323-333.
- (175) **Ward, K.** (2000): "State licence, local settlements, and the politics of 'branding' the city" en *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18: pp 285-300.
- (176) **Werck, K., Heyndels, B. y Geys, B.** (2008): "The Impact of "Central Places" on spatial spending patterns: Evidence from Flemish local government cultural expenditures" en *Journal of Cultural Economics*, 58: pp 32-35.
- (177) **Wiig, K.** (2002): "Knowledge management in public administration" en *Journal of Knowledge Management*, 6 (3): pp 224-239.
- (178) **Yerkovich, S.** (1977): "Gossiping as a way of speaking" en *Journal of Communication*, 27: pp 192-196.
- (179) **Yigitcanlar, T., O'Connor, K. y Westerman, C.** (2008): "The making of knowledge cities: Melbourne's knowledge-based urban development experience" en *Cities* 25: pp 63-72.
- (180) **Zenker, S. y Peterson, S.** (2014): "An integrative theoretical model for improving resident-city identification" en *Environment and Planning A*, 46 (3): pp 715-729.

(181) **Zoltaszek, A. y Jewczak, M.** (2011): "Spatial and dynamic analysis of health care Expenditures in OECD countries" in *Folia Oeconomica*, 252: pp 143-158