

El balance de situación en la Administración Local

José Agustín Melián Hernández Técnico-Auditor de la Audiencia de Cuentas de Canarias

El balance es el instrumento conceptual representativo del patrimonio de una empresa en un momento dado. Refleja la composición y cuantía del patrimonio en sus dos manifestaciones, inversiones y financiación, desde dos puntos de vista: cualitativo (clases de elementos) y cuantitativo (valor de cada elemento).

El balance cumple una importante función: representar y medir el patrimonio de la empresa en un momento dado, una especie de fotografía. Esto desde un punto de vista estático; y desde un punto de vista dinámico, si disponemos de varios balances consecutivos y de las correspondientes cuentas de resultados, se puede investigar la realidad de la empresa analizando e interpretando su acontecer económico y las causas generadoras de sus resultados.

Este artículo aborda, en una primera parte, un análisis del modelo de balance de situación vigente para la Administración Local, comparándolo con el definido en el nuevo Plan General de Contabilidad Pública, de 1994; y en una segunda, se establece un sencillo método de análisis de la información contenida en el mismo, del que se puede obtener un diagnóstico de la situación económicofinanciera de la entidad local a la que corresponda.

I balance surge en la Administración Pública española con el primer Plan General de Contabilidad Pública (PGCP), aprobado por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de octubre de 1981, que supuso el primer paso de normalización contable en su ámbito de aplicación (subsector Estado), como parte del proceso general de normalización iniciado en España con el Plan General de Contabilidad para la empresa (PGC), aprobado por el Decreto 530/1973, de 22 de febrero.

Con posterioridad, después del periodo experimental de aplicación del PGCP, se aprobó una nueva versión del mismo, mediante Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado, de 11 de noviembre de 1983.

Como consecuencia de la adaptación del ordenamiento jurídico español a las Directivas de las



Comunidades Europeas en materia contable, de obligado cumplimiento para los estados miembros, surge el Nuevo Plan General de Contabilidad para la empresa, aprobado por el Real Decreto 1643/1990, de 20 de diciembre.

Este nuevo PGC, así como la experiencia obtenida en las adaptaciones del PGCP a los distintos tipos de centros gestores de la Administración del Estado y a los diferentes sectores de la Administración (SICOP, SICAI, SICOSS), sirvió de base para la elaboración de un nuevo PGCP, el actual, aprobado por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 6 de mayo de 1994.

Pero, previamente a la aprobación del PGC para la empresa de 1990, ya se había iniciado la reforma contable en la Administración Local, la cual culminó con la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local y la Instrucción de Contabilidad del Tratamiento Especial Simplificado para Entidades Locales de ámbito territorial con población inferior a 5.000 habitantes, aprobadas por sendas Ordenes del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990.

El balance de situación es el primero de los ocho estados y cuentas anuales que integran la cuenta general de una entidad local. Según la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (ICAL) "el Balance de Situación expresará la composición y situación del Patrimonio al día del cierre del ejercicio, antes de la aplicación de resultados. En dicho Balance se deberán distinguir con claridad, por una parte los activos, ordenados en función de su grado de liquidez, y por otra los pasivos, relacionados atendiendo a su grado de exigibilidad".

Por las razones comentadas anteriormente, la estructura y el contenido del Balance vigente para la Administración Local no guardan relación con las del nuevo PGCP sino que mantiene una estructura similar a la del PGCP de 1983. Las principales diferencias son las siguientes:

- ✓ Las cifras del balance del PGCP se recogen en dos columnas, una para el ejercicio al que se refiere y otra del ejercicio inmediato anterior, en tanto que el del ICAL solo recoge las del ejercicio al que se refiere.
- ✓ En el PGCP las masas patrimoniales se agrupan en tres niveles, epígrafes, grupos y partidas, mientras que la ICAL distingue dos niveles, estableciendo siete grandes categorías patrimoniales en el Activo y ocho en el Pasivo, más otras dos para las Cuentas de Orden y de control presupuestario, salvo en el Inmovilizado, que establece cinco subcategorías.
- ✓ Las masas patrimoniales de primer orden del Activo en el PGCP son tres:
 - Inmovilizado
 - Gastos a distribuir en varios ejercicios

X Activo Circulante

En tanto que la ICAL establece las siguientes:

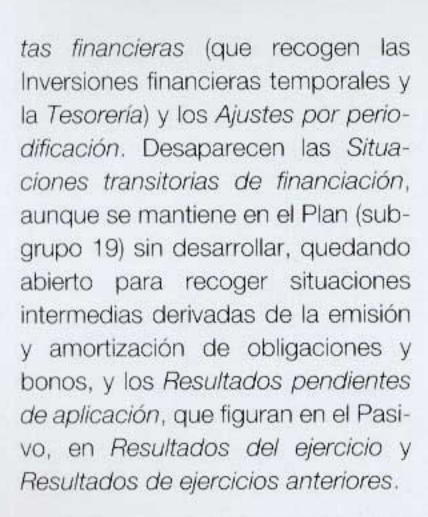
- Inmovilizado
- Existencias
- Deudores
- Cuentas financieras
- Situaciones transitorias de financiación
- Ajustes por periodificación
- Resultados pendientes de aplicación

El Inmovilizado recoge prácticamente la misma información en ambos balances, con las diferencias que analizaremos en el punto siguiente.

Los Gastos a distribuir en varios ejercicios, gastos que se difieren por considerarse que tienen proyección económica futura, aparecen en el Balance de la ICAL en el epígrafe Inmovilizado, grupo Gastos a cancelar, gastos amortizables.

El Activo circulante del PGCP incluye cinco grupos, algunos de los cuales aparecen en el balance de la ICAL: Existencias, Deudores, Cuen-





✓ El Inmovilizado del PGCP recoge cinco grupos, cuatro similares a los de la ICAL: Material, Inmaterial, Inversiones destinadas al uso general e Inversiones Financieras Permanentes (Inmovilizado Financiero), y uno que no figura en aquel, Inversiones gestionadas para otros entes públicos, bienes que siendo adquiridos o construidos con cargo al presupuesto de gastos de la entidad debe ser transferida su titularidad necesariamente a otra entidad una vez finalizado el proceso de adquisición o construcción.

El balance de la ICAL incluye, además, los Gastos a cancelar, gastos amortizables que, como ya se ha comentado, figuran en el epígrafe B) del balance del PGCP.

Otra diferencia en relación con el Inmovilizado consiste en el orden en que aparecen los diferentes grupos. El PCGP sitúa en primer lugar las inversiones destinadas al uso general, seguidas de los Inmovilizados Inmateriales y, a continuación los Inmovilizados Materiales, mientras que en la ICAL estos tres grupos aparecen en orden inverso. Es más adecuado el orden en el que aparecen en el PGCP, puesto que el criterio para su ordenación es el del grado creciente de liquidez.

- Las masas patrimoniales de primer orden del Pasivo del balance del PGCP son:
 - A) Fondos propios
- B) Provisiones para riesgos y gastos
 - C) Acreedores a largo plazo
 - D) Acreedores a corto plazo
- E) Provisiones para riesgos y gastos a corto plazo

Los epígrafes establecidos por la ICAL son los siguientes:

- · Patrimonio y reservas
- Subvenciones de capital
- Provisiones
- Deudas a largo plazo
- Deudas a corto plazo
- Partidas pendientes de aplicación
 - Ajustes por periodificación
 - Resultados

Los Fondos propios del PGCP recogen una información similar al Patrimonio y Reservas de la ICAL, a excepción de las reservas, que no aparecen en esta última y la diferencia de tratamiento de los resultados, ya comentada.

El epígrafe B) tiene un cierto paralelismo con el de *Provisiones* de la ICAL, aunque éstas últimas sólo recogen las provisiones para reparaciones extraordinarias del *Inmovilizado* y no las provisiones para responsabilidades establecidas en el PGCP.



El balance
refleja la
composición y
cuantía del
patrimonio en
sus dos
manifestaciones:
inversiones y
financiación

Los epígrafes C) y D) del PGCP son similares a los epígrafes Deudas a largo plazo y Deudas a corto plazo de la ICAL, aunque con un mayor detalle, destacando la especial atención que se le da a la deuda emitida por la entidad (emisiones de obligaciones y otros valores negociables). El epígrafe Acreedores a corto plazo del PGCP incluye los Ajustes por periodificación de la ICAL.

Desaparecen del balance del PGCP las Subvenciones de capital, debido al tratamiento que se le da a las mismas en el nuevo Plan como ingresos del ejercicio, y las Partidas pendientes de aplicación. Además, no aparecen los Resultados como epígrafe, al recogerse en los Fondos propios.

Por otra parte, se incorpora el epígrafe *Provisiones para riesgos y gastos a corto plazo*, para incluir la provisión para devolución de impuestos.

El balance de la ICAL recoge, en dos epígrafes, las cuentas del grupo 0, Cuentas de control presupuestario y Cuentas de orden. En el nuevo PGCP el grupo 0 contiene únicamente cuentas de control presupuestario, y no aparecen en el balance sino en la memoria.



La estructura y el contenido del balance vigente en la Administración Local no guardan relación con las del nuevo PGCP

Método de análisis del balance de la administración local

En contraste con el grado de desarrollo y de extensión que ha alcanzado en el mundo empresarial el análisis de estados financieros, y más concretamente del balance, es muy poco lo que se ha escrito sobre esta materia en relación a la Administración Pública. En España, la implantación real de los estados contables públicos "no es ni demasiado extensa ni demasiado profunda, ni mucho menos existe una explotación satisfactoria de estos estados contables por parte de los usuarios,..." (Montesinos Julve, 1993).

Un punto de partida importante para el análisis de estados contables de la Administración Pública lo constituye el Documento nº 7 de la IGAE, Información económico-financiera pública, en el que se define la forma, contenido e interpretación de la información económico-financiera elaborada en régimen de contabilidad pública.

Sin embargo, el método que proponemos consiste en la aplicación de las técnicas utilizadas en la empresa para el análisis del balance a las entidades locales, teniendo en cuenta las peculiaridades de las mismas y las de su balance de situación, puesto que el marco conceptual de la contabilidad del sector público, y en particular el de las entidades locales, "no es otro marco diferente al marco conceptual de la Contabilidad, aunque si tiene sus particularidades y precisa una adaptación a las características definitorias de la actividad de los entes públicos" (Montesinos Julve, 1993).

El balance se estudiará desde dos puntos de vista: patrimonial y financiero. Porque "el balance de situación es el documento contable básico para el análisis de la estructura del capital, la solvencia a largo plazo y la liquidez a corto plazo, y sus elementos, activos, obligaciones y patrimonio neto, están directamente relacionados con la medición de la situación financiera y el patrimonio de la entidad" (Montesinos Julve, 1993).

Antes de entrar de lleno en el análisis, hay que hacer algunas precisiones y acotaciones sobre el ámbito de aplicación del método que proponemos: es aplicable sólo a las entidades locales de ámbito territorial inferior a 5.000 habitantes, pero refiriéndose únicamente a la propia entidad, no sus organismos autónomos ni las sociedades mercantiles de capital integramente propiedad de la misma. Se excluye cualquier referencia a la actividad comercial y, así, se elimina el epígrafe Existencias del balance. No obstante, se puede aplicar este método en organismos autónomo administrativos que no tengan actividad comercial.

Un primer paso a dar en el estudio de un método de análisis del balance de la Administración Local es el establecimiento de un modelo o formato de balance. Para ello, utilizaremos un modelo reducido, o abreviado. Se parte del establecido en la *Instrucción de Contabilidad* (Modelo E010), al que se le introducen algunas modificaciones de las recogidas en el nuevo PGCP que han sido expuestas, en lo que se refiere a la agrupación de las masas patrimoniales y a la inclusión de los datos del ejercicio anterior.

Además, junto a las columnas de cifras se añade una que indica el porcentaje que representa cada masa patrimonial respecto al total, lo que nos ayudará a analizar, con rapidez, la estructura del *Activo* y del *Pasivo* y su evolución respecto a la del ejercicio anterior.

Análisis patrimonial

Consiste en el estudio de la estructura material de la entidad y sus variaciones y tendencias en sus dos manifestaciones: inversiones y fuentes de financiación, así como del equilibrio entre ellas.

Para el correcto funcionamiento de una unidad económica debe existir una coordinación o equilibrio entre los distintos elementos patrimoniales. Este equilibrio tiene una doble vertiente:

- Proporción entre las distintas masas patrimoniales para su perfecta funcionalidad (estructura patrimonial), tanto del Activo como del Pasivo.
- Adecuación entre inversiones y financiaciones para su normal desenvolvimiento financiero (exigencia de correlación).

El estudio de la estructura del Activo y del Pasivo, así como su comparación con la del ejercicio anterior, queda facilitado con el modelo de balance propuesto, en el que se refleja, para los dos ejercicios, el valor relativo (en porcentajes) de cada una de las masas patrimoniales. La estructura que se obtenga, en el caso concreto que se esté analizando, hay que compararla con la estructura patrimonial que se puede considerar óptima para una entidad local.

Activo fijo: 65-70% Deudores: 25-30% Resto AC: 0-5%

ACTIVO

PASIVO

Fondos propios: Subvenciones de capital: Acreedores a largo plazo: Pasivo circulante:

50-55% 0-5% 25-30% 20-25%

La estructura patrimonial óptima que vamos a definir se basa en la de la media de las empresas de servicios (transportes) (Alvarez López, 1985), teniendo en cuenta algunas características de las entidades públicas: la ausencia de existencias, que hace que el *Activo fijo* cobre un mayor peso relativo, y la ausencia de capital social, lo que implica que los *Fondos propios* tengan menor peso que en la empresa.

Un balance que presente los valores de sus masas patrimoniales entre estos intervalos cumpliría con la exigencia de correlación y con los valores óptimos de los ratios financieros que se analizan más adelante.

La estructura que presentan los balances de situación agregados, a 31-12-92 y 31-12 93, de las entidades locales canarias se aproxima bastante a esos valores.



Para que haya correlación, las fuentes de financiación deben ser adecuadas a las inversiones y éstas deben ser correlativas y coordinadas con aquellas; de lo contrario, se resiente el normal funcionamiento de la entidad. El equilibrio está asegurado cuando los diferentes elementos del *Activo* encuentran en las correspondientes fuentes de financiación medios regulares de renovación y, viceversa, las disponibilidades de la entidad hacen frente regularmente a las distintas exigibilidades a su vencimiento.

Este equilibrio exige que el PF financie el AF y parte del AC, y el PC financie el resto del AC. Esto significa que el Fondo de Maniobra tiene que ser mayor o igual que cero. El Fondo de maniobra, también llamado capital circulante, se define como la diferencia entre el AC y el PC, o sea, la parte del AC financiada con recursos a largo plazo. "Es el montante de recursos financieros permanentes necesarios para poder llevar a cabo normalmente las operaciones de naturaleza corriente" (Rivero y Rivero, 1992).

Fondo de maniobra (FM) = AC - PC

El FM debe ser positivo, o igual a cero, porque lo contrario significaría que una parte del AF está financiado con créditos a corto plazo. No obstante, una entidad pública no necesita un capital circulante muy elevado al no tener actividad comercial.

De una forma más detallada, la correlación es la siguiente: las Deudas a largo plazo y las Subvenciones financian el AF, los Fondos propios financian el resto del AF y parte del AC, y las Deudas a corto plazo el resto del AC.



Análisis financiero

Estudiar un balance desde un punto de vista financiero es comprobar la capacidad de la entidad para satisfacer sus obligaciones. Bajo esta óptica, el *Activo* se considera en la mayor o menor aptitud que presentan sus elementos para transformarse en dinero, mientras que el *Pasivo* se estudia en la mayor o menor reembolsabilidad de sus distintos elementos.

El equilibrio financiero implica la posibilidad de satisfacer los gastos y las obligaciones contraídas a sus respectivos vencimientos.

En una entidad pública, el equilibrio financiero exige dos condiciones: una estática, la existencia de fondo de maniobra positivo; y otra dinámica, para su mantenimiento en el tiempo, la obtención de beneficios.

La obtención de beneficios no es el fin último de una entidad pública, como lo es en la empresa, pero es necesaria para su viabilidad financiera. Una entidad que obtenga pérdidas durante varios ejercicios consecutivos no podrá mantener un fondo de maniobra positivo.

Ratios financieros

Los ratios que vamos a definir son los utilizados por la Audiencia de Cuentas de Canarias en la fiscalización de las cuentas generales de las entidades locales, aunque con algunas diferencias en su formulación. El numerador debe incluir los Deudores (CI) y las Cuentas Financieras (CII), deduciendo los Saldos de dudoso cobro. En el denominador las Deudas a corto plazo (EI).

El valor de este indicador, que debe ser igual o superior a 1, depende esencialmente de la velocidad de rotación de las cuentas a cobrar y a pagar (plazo de cobro y plazo de pago). Cuando el valor es inferior a 1, la entidad está en suspensión de pagos de hecho.

Este ratio es otra forma de verificar el equilibrio financiero analizado anteriormente, puesto que si el PF es mayor que el AF, el PC es menor que el AC, con lo cual el cociente anterior es mayor que uno.

2. Ratio de solvencia =
$$\frac{\text{Activo real}}{\text{Exigible total}} = \frac{\text{AIII} + \text{AIV} + \text{CI} + \text{CII}}{\text{D} + \text{EI}}$$

Para el cálculo de este indicador, el numerador debe incluir solamente aquellas partidas del *Activo* que tengan un valor cierto de realización: AIII, AIV, CI y CII. El denominador incluye los *Acreedores* a largo plazo (D) y a corto (EI).

En la empresa, este indicador expresa la garantía que la misma ofrece a sus acreedores. Su valor oscila en torno a 2. Si es menor, significa que la empresa está demasiado vinculada a sus acreedores con el peligro de una quiebra a medida que se acerca a 1. Y si es inferior a 1 la empresa está de hecho en estado de quiebra.

En una entidad local son los ingresos, y no el beneficio ni los activos, el respaldo de sus deudas. Los bienes de las Administraciones



CHIENTER	A CULTUO	EJ.N		EJ.N-1	
CUENTAS	ACTIVO	Importe	%	Importe	%
	A) INMOVILIZADO				
22	I - Inversiones destinadas al uso general				
21, (292)	II - Inmovilizado inmaterial				
20, (290), (294)	III - Inmovilizado material				
25, 26, 27 (259), (269), (295)	IV - Inmovilizado financiero				
280	B) GASTOS A CANCELAR				
	C) ACTIVO CIRCULANTE				
430, 431, 460, 465, 466, 472, 473, 474, 56	I - Deudores.				
53, (595), 54, 550, 555, 558, 570	II - Cuentas financieras				
19	III - Situaciones transitorias de financiación				
480	IV - Ajustes por periodificación				

CHIENITA	DA CIVIO	EJ.N		EJ.N-1	
CUENTAS	PASIVO	Importe	%	Importe	%
	A) FONDOS PROPIOS				
100, 101,103, (107) (108), (109)	I - Patrimonio				
130	II - Resultados pendientes de aplicación				
890	III - Resultado del ejercicio				
14	B) SUBVENCIONES DE CAPITAL				
293	C) PROVISIONES				
15, 160, 17, 18	D) ACREEDORES (DEUDAS) A LARGO PLAZO				
	E) ACREEDORES A CORTO PLAZO				
161, 40, 410, 411, 42, 450, 454, 462, 463, 475, 477, 478, 479, 50, 51, 52	I - Deudas a corto plazo				
554, 555	II - Partidas pendientes de aplicación				
481	III - Ajustes por periodificación				



Públicas son inembargables, por lo cual no pueden ser garantía de sus deudas. No obstante, los bienes patrimoniales, incluidos en el Inmovilizado material (AIII), pueden enajenarse y, por tanto, representan una posible fuente de ingresos para la entidad con la que hacer frente a sus deudas. Lo mismo se puede decir de los bienes de dominio público, ya que su status legal es reversible y, de acuerdo con el servicio al que se encuentren destinados podrían estar más o menos disponibles para su enajenación (Pina Martínez, 1993).

El numerador de este ratio sólo debería reflejar los activos fijos enajenables. Sería conveniente, a estos efectos, poder distinguir dentro del subgrupo 20, aunque el Plan de Contabilidad no lo contempla, entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales, y excluir del cálculo del ratio los primeros.

la relación entre las inmovilizados y su financiación, pues mide la parte del AF que ha sido financiado con crédito a largo plazo.

4. Ratio de endeudamiento =
$$\frac{\text{Deudas totales}}{\text{Fondos propios}} = \frac{D + EI}{A}$$

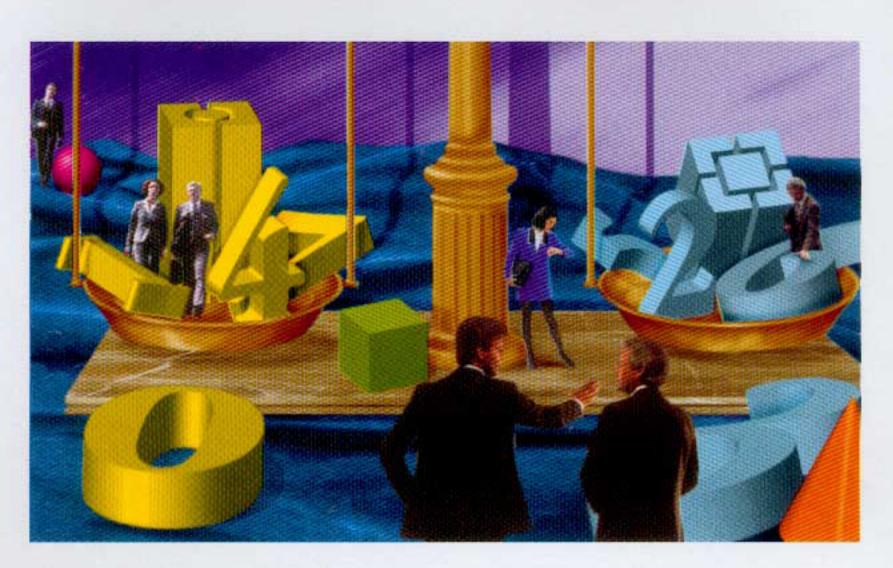
El numerador de este índice incluiría los Acreedores a largo plazo (epígrafe D) y las Deudas a corto plazo (El) del Pasivo del Balance. El denominador lo compone el epígrafe A del Pasivo.

Es conveniente que las deudas no excedan del 100 por cien de los recursos propios. Un valor de este indicador por encima de 1 revela un excesivo endeudamiento lo que podría provocar una situación financiera delicada para la entidad. Por contra, un índice muy bajo de endeudamiento puede revelar que no se aprovechan todas las posibili-

En la empresa, representa el grado de seguridad que la misma ofrece a sus acreedores a largo plazo. Su valor medio se estima en 2, lo que significa que el 50% del AF está financiado por créditos a largo plazo y el otro 50% por recursos propios. Entre el activo fijo y los créditos a largo plazo que lo financiaron existe una intensa relación; por ello se habla de relación entre amortización técnica (del inmovilizado) y amortización financiera (de los créditos).

Aplicado a una entidad local, este ratio, con más motivos que para el de solvencia, no representa ninguna garantía o seguridad para los acreedores, es útil para analizar

Si disponemos de varios balances consecutivos y las correspondientes cuentas de resultados, se puede investigar la realidad de una empresa



dades del crédito. Este indicador está muy relacionado y condicionado por el de carga financiera del ejercicio.

El índice de endeudamiento total se puede desglosar en dos: endeudamiento a largo plazo y endeudamiento a corto.

Endeudamiento a largo =	Acreedores a largo plazo	D
	Fondos propios	A
Endeudamiento a corto =	Acreedores a corto plazo	EI
	Fondos propios	A

La suma del valor de estos dos indicadores nos da el valor del indicador de endeudamiento total. Es conveniente que el endeudamiento a largo plazo sea mayor que a corto. Cuanto más elevado sea el índice de endeudamiento a corto plazo con relación al endeudamiento a largo peor será la situación financiera de la entidad, ya que su solvencia disminuye.

Bibliografía



- ALVAREZ LOPEZ, J.: "Análisis de balances. Integración e interpretación". Ed. Donostiarra, S.A. San Sebastián. 1985.
- AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS: "Informe General del Sector Público Local en Canarias, 1992".
- "Informe General del Sector Público Local 1993".
- CARRASCO DIAZ, D. y LOPEZ HERNANDEZ, A.: "La información contable en el sector público: su enfoque para la Administración Local". Artículos Doctrinales.
- DASI GONZALEZ, R. M.: "El Balance y la Cuenta del resultado económico-patrimonial en el nuevo Plan General de Contabilidad Pública". Revista Técnica Contable.
- Intervención General de la Administración del Estado: "Principios contables públicos". Documentos 1 a 8. Comisión de Principios y Normas Contables Públicas. 1994.
- Plan General de Contabilidad Pública. 1994.
- Ministerio de Economía y Hacienda: Orden de 17 de julio de 1990 (B.O.E. núm. 175 del 23 de julio), por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local.
- MONTESINOS JULVE, V.: "Análisis de la información contable pública". Revista Española de Financiación y Contabilidad, Vol. XXII, nº 76. Julio-septiembre. Madrid, 1993.
- PINA MARTINEZ, V.: "La valoración del Inmovilizado en las Administraciones Públicas: criterios alternativos y su utilidad para la toma de decisiones".
- RIVERO ROMERO, J. y RIVE-RO MENENDEZ, M.J.: "Análisis de Estados Financieros". Ed. Trivium. Madrid. 1992.

