

Finanzas públicas y federalismo fiscal en cinco municipios de la provincia de Buenos Aires 2017-2022

**Public finance and fiscal federalism in five municipalities
of the Buenos Aires province 2017-2022**

Maximiliano Albornoz¹ 

Fecha de envío: 22/09/2025

Fecha de aceptación: 01/12/2025

DOI: 10.32457/riem1.3323

Resumen

El artículo realizó un estudio cuantitativo descriptivo de las finanzas públicas para cinco municipios de la Provincia de Buenos Aires en el periodo 2017-2022. El objetivo fue analizar distintos indicadores de federalismo fiscal y descentralización construidos en base a fuentes oficiales (provincial y municipales) para gobiernos subnacionales. También se analizó cómo el ciclo político influye en las cuentas públicas municipales. Se destacan los siguientes resultados: primero, se observa una tendencia a los déficits presupuestarios frecuentes y a la alta dependencia de la coparticipación provincial. A su vez, los déficits están estrechamente relacionados con el ciclo político. Segundo, la relación entre empleados públicos y población suele ser elevada lo cual implica un mayor esfuerzo de financiamiento por contribuyente bonaerense. Tercero, la coparticipación provincial per cápita muestra progresividad, con mayores fondos a los municipios más chicos. Cuarto, se establece cierta evidencia sobre la existencia del “flypaper effect”.

Palabras clave: federalismo, finanzas públicas, La Costa, Dolores, coparticipación

¹ Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina; Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Buenos Aires, Argentina; Universidad Argentina de la Empresa (UADE), Buenos Aires, Argentina. Correo: malbornoz@economics.unlz.edu.ar



Abstract

The article conducted a descriptive quantitative study of public finances for five municipalities in the province of Buenos Aires during the period 2017-2022. The objective was to analyze various indicators of fiscal federalism and decentralization based on official sources (provincial and municipal) for subnational governments, while examining how the political cycle influences municipal public accounts. The following results stand out. First, there is a trend of frequent budget deficits and a high dependence on provincial revenue sharing. At the same time, the deficits are closely related to the political cycle, where the likelihood of their occurrence is high. Second, the ratio of public employees to population is usually high, which implies a greater financial burden per citizen of Buenos Aires. Third, provincial revenue sharing per capita shows progressivity, with more funds going to smaller municipalities. Fourth, certain evidence is established regarding the existence of the ‘Flypaper Effect.’

Keywords: federalism, public finance, La Costa, Dolores, coparticipation

1. Introducción

Las discusiones y debates sobre el rol del mercado y el gobierno tienen larga tradición en economía, pero en los últimos cuarenta años ha aparecido un nuevo paradigma: el de los gobiernos subnacionales, en el que los municipios tienen una participación relevante porque son la jurisdicción más cercana a la ciudadanía (Musgrave, 1996; Feldstein, 1997; Tresch, 2005; Stiglitz, 2010).

La teoría moderna del federalismo fiscal estudia las ventajas y desventajas de la provisión centralizada o descentralizada de bienes y servicios públicos. En especial, las ventajas de la descentralización fiscal, la que se basa en el principio de correspondencia (Tiebout, 1956; Oates, 1972, 2005; Piffano, 1994; Bird, 1999; Porto, 2002, 2008).

Si bien el federalismo político tiene una larga tradición en derecho, el federalismo fiscal y la descentralización tiene menor recorrido y es un campo de estudio en fuerte expansión. Además, dado que existen tres jurisdicciones —nacional, provincial y municipal—, históricamente, los mayores estudios se han enfocado en la primera (Musgrave, 1968), quedando el análisis de los gobiernos subnacionales más relegados. Al analizar la evidencia empírica disponible, se aprecia la escasez de trabajos aplicados para los gobiernos municipales en Argentina (y en especial para los que abarca el estudio), con excepción de los aportes que históricamente ha realizado la facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, pionera en esta rama de la economía en Argentina (Legislatura de Córdoba, 2017; Folgar, 2020; Rezzoagli, 2025).

A los bienes públicos nacionales, como la educación, la defensa y la ciencia básica, cuyo marco teórico fue desarrollado por Samuelson (1954, 1955), le sigue una nueva gama de bienes y servicios provistos por los municipios, denominados “bienes públicos locales” (Dasgupta, 1986; Hindriks y Myles, 2013). Esta tendencia se aprecia en la expansión de actividades de los gobiernos locales, por ejemplo, en las delegaciones municipales que pueden llevar a cabo infinidad de trámites sin necesidad incluso de acercarse a la sede central.

El trabajo pionero sobre la relevancia de los bienes públicos locales fue realizado por Tiebout (1956), quien postulaba que los ciudadanos pueden elegir entre distintas jurisdicciones en base los bienes públicos locales que estas provean. Las personas pueden “votar con los pies” y moverse hacia municipios donde los bienes locales se ajusten a sus preferencias. El modelo está basado en el concepto de descentralización y en otros supuestos, tales como la perfecta movilidad de los ciudadanos, el conocimiento de las características de los patrones de ingresos y gastos públicos y no existen externalidades entre jurisdicciones.

Utilizando datos provistos por la Dirección Provincial de Estadística y otras dependencias de la Provincia de Buenos Aires, se construyeron índices, ratios y tablas que permitan analizar la evolución del federalismo fiscal y las finanzas públicas para cinco municipios de la Provincia de Buenos Aires: La Costa, Lezama, Dolores, General Guido y Castelli para el periodo 2017-2022. La elección de los municipios no es arbitraria dado que el artículo es parte de un proyecto de investigación de la Universidad Atlántida Argentina (UAA), cuyo radio de influencia son los municipios mencionados. El objetivo es proveer evidencia empírica sobre federalismo fiscal para estos gobiernos locales que contribuyan a la mejora en la toma de decisiones, dentro de su abanico de opciones posibles. También, analizar cómo el ciclo político afecta a las cuentas públicas municipales.

La escasez de trabajos y análisis es una deuda pendiente para los gobiernos subnacionales (municipales), tanto de las instituciones nacionales y provinciales con recursos y personal, como también de las dependencias locales donde las secretarías de desarrollo económico y/o productivo se enfocan únicamente en la gestión de créditos, subsidios, trámites impositivos que vienen de la nación y/o provincia, pero no en la elaboración de indicadores con un enfoque microeconómico y de economía aplicada.

Al igual que en la academia, el enfoque “macro” prevalece sobre el enfoque “micro” y la construcción de indicadores microeconómicos de gestión pública es considerado un gasto innecesario o irrelevante para la toma de decisiones locales. Una postura errónea, muy común en Latinoamérica debido al sesgo sobre la utilidad de la estadística y la gestión de datos, algo ya señalado por Alejandro Bunge hace cien años (González Bollo, 2004, 2012).

El trabajo se organiza de la siguiente manera. La sección 2 ofrece el marco teórico sobre federalismo fiscal y descentralización. La sección 3 ofrece una contextualización de los municipios dentro de la provincia de Buenos Aires. La sección 4 presenta los datos y el análisis sobre finanzas públicas para los 5 municipios de la provincia de Buenos Aires y, especialmente, los indicadores construidos y sus implicancias para las políticas públicas locales. Finalmente, la sección 5 ofrece las conclusiones.

2. Marco teórico

La teoría moderna del federalismo fiscal tiene su origen en Oates (1972), que se basa en el teorema de la descentralización, el cual sostiene que en ausencia de ahorro de costos por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos jurisdiccionales, el nivel de bienestar será siempre al

menos alto si se provee los niveles eficientes en cada jurisdicción, en vez de proveerse cualquier nivel uniforme y único de consumo en todas las jurisdicciones (Piffano, 1994; Porto, 2002, 2008).

Existen importantes diferencias entre las áreas que reciben los beneficios y las que cargan con los costos. Para que la descentralización fiscal sea exitosa debe cumplirse el principio de correspondencia (“the matching principle”), que se basa en tres condiciones: i) que el área que recibe el beneficio cargue con los costos, II) que la responsabilidad de gastar coincida con la de recaudar y iii) que la responsabilidad del financiamiento coincida con la responsabilidad política (Porto, 2008).

Muchos de los problemas en el área resultan del mal diseño de los instrumentos fiscales que regulan la relación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Para mejorar el rediseño se los debe tener en cuenta, lo que obliga a analizar nuevamente las políticas de descentralización fiscal, tanto en gastos como en impuestos. Las transferencias de recursos entre regiones, básicamente, de la nación y provincias hacia los municipios necesitan mejorarse, enfocándose en el principio de correspondencia fiscal marginal en lugar del principio de correspondencia fiscal media (Núñez Miñana, 1994; Porto, 2009).

2.1. El modelo básico

Se utiliza un modelo básico de federalismo fiscal basado en Porto (2002). Dada una comunidad (gobierno subnacional) tiene que decidir cuánta cantidad de bien público local (G) ofrece en su territorio, donde además existe un bien privado de consumo (C). Los individuos tienen preferencias que pueden representarse por medio de una función de utilidad, $U = U(C, G)$, donde la utilidad marginal del gasto público ($UMGi$) son positivas (el consumo de ambos bienes, público y privado dan utilidad). Las personas gastan en bienes privados (C) luego de pagar impuestos, $C = Y - t$, donde t son los impuestos pagados para financiar el bien público, G . Los ingresos del municipio vienen dados por $t = Pg \times G$, donde Pg es el precio del bien público.

La regla tributaria establece que: $t = Pg \times G/L$, donde L es la población (cada persona tributaria igual según ingreso y gustos). El problema que se enfrenta el gobierno es el siguiente:

Maximizar $U(C, G)$ que puede ser expresado también como $U(Y - Pg \times G/L, G)$, lo que hace que la condición de primer orden sea:

$$\frac{dU}{dG} = U'c(-Pg/L) + U'g = 0 \quad (1)$$

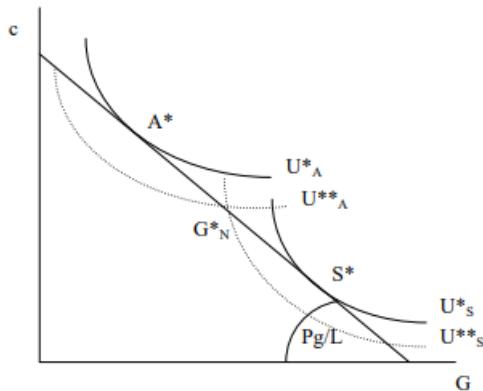
Agrupando (1) queda la condición de Samuelson (1954), de la igualdad entre las tasas marginales de sustitución entre bien público y privado con la tasa marginal de transformación:

$$U'g / U'c = Pg/L \text{ o también } L.U'g / U'c = Pg \quad (2)$$

De las últimas expresiones se pueden obtener la cantidad óptima del bien público local, que será $G^* = G(Pg, L, Y)$ como también las ventajas de la descentralización fiscal con respecto a la provisión uniforme (figura 1), donde G^* es la provisión nacional mientras que A^* y S^* la provisión

descentralizada en cada jurisdicción según las preferencias de los contribuyentes locales (Oates, 1972; Porto, 2002).

Figura 1. Ventajas de la descentralización fiscal



Fuente: Elaboración propia en base a Porto (2002)

2.2. El “flypaper Effect”

Uno de los fundamentos para la introducción de regímenes de coparticipación (*revenue sharing*) fue la preocupación de los gobiernos subnacionales (municipales) de ubicar la provisión de bienes públicos locales en niveles inferiores a los óptimos. Como sostienen Heller y Pechman (1967), la coparticipación quería subsanar el desbalance entre la evolución de los recursos y gastos de los distintos niveles de gobierno. Mientras que había superávit a nivel federal, había déficit a nivel local. La coparticipación era el medio para conectar el crecimiento de los recursos del gobierno federal con las necesidades de gasto de los gobiernos locales.

Una preocupación adicional sucedió cuando el aumento de las transferencias y subsidios, que harán más ricas a las comunidades locales, provocaron un aumento del “mix” de bienes privados y públicos locales, con un sesgo hacia el segundo, en el sentido que se producían bienes públicos locales en exceso, por encima del óptimo (Caggia, 2014).

Este efecto de la coparticipación sobre el gasto público local se conoce en la literatura como *Flypaper Effect*. Este podría provocar que los políticos se alejaren de las preferencias de los ciudadanos y podría derivar en un gasto público local excesivo y/o en una presión tributaria más alta (Hines Jr. y Thaler, 1995; Innan, 2008). Es decir, los bienes públicos locales se ofertan en exceso lo cual finalmente termina provocando una caída en los bienes privados y una falla del gobierno (Krueger, 1990; Albornoz, 2021). Como sostiene Folgar (2020), el efecto *Flypaper* provoca un crecimiento del sector público.

3. Los municipios en el contexto de la provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires es la más poblada de la Argentina, allí viven aproximadamente 18 millones de personas que representan el 40 % de la población del país. Administrativamente, se organiza en 135 municipios. Este trabajo se enfoca en cinco de ellos (General Guido, Lezama, La Costa, Castelli y Dolores) que se ubican en la zona oriental de la provincia. Según el Censo 2010, la población en los municipios de análisis es la siguiente: Castelli (8.205), Dolores (27.042), General Guido (2.816), La Costa (69.633) y Lezama (6.221). Se aprecia que son municipios pequeños dado que en su conjunto apenas superan el 1% de la población de la provincia (exactamente 0,7 %).

Algo similar sucede en términos económicos cuando se analizan los datos de producto bruto geográfico (pbg), siendo a precios corrientes (2022) los siguientes: Castelli (21.968 millones), Dolores (39.039 millones), General Guido (11.027 millones), La Costa (134.502 millones) y Lezama (11.375 millones). Con respecto al pbг provincial, la proporción es también de apenas 0,7 %.

Para conocer qué sector es el más importante en cada municipio, con base en los datos de la Dirección Provincial de Estadística, se realizó el siguiente análisis. Primero, Castelli depende básicamente de la actividad agropecuaria, la cual tiene un peso en el pbг municipal de un 33 % seguido de la construcción y el comercio minorista en proporciones similares (12 %). Segundo, Dolores depende principalmente de la industria (24 %), del gobierno (18 %), debido a los tribunales, y de actividades inmobiliarias y de alquiler (15 %). Tercero, en el caso de General Guido, se observa una enorme dependencia del sector agropecuario (61 %) seguido de la construcción (6 %) y del comercio minorista (6 %). Cuarto, La Costa, un municipio turístico, el valor agregado viene de la construcción (23 %), comercio minorista (21 %) y actividades inmobiliarias y de alquiler (17 %). Quinto, Lezama depende del sector agropecuario (42 %), del comercio minorista (14 %) y de actividades inmobiliarias y de alquiler (10 %). En síntesis, se aprecia que tres de los cinco municipios concentran su actividad económica en la producción agropecuaria seguido de la construcción.

4. Finanzas públicas locales e indicadores de federalismo fiscal

Esta sección presenta datos sobre finanzas públicas locales usando un marco metodológico cuantitativo descriptivo, básicamente el resultado presupuestario de los cinco municipios y otros indicadores referidos a empleo público, coparticipación per cápita, vulnerabilidad fiscal y probabilidad de déficit, índices que de manera genérica se denominan de federalismo fiscal y descentralización (Porto, 2002). Se organizan por municipios para apreciar lo que sucede en cada comuna y aunque tienen puntos en común, también hay diferencias interesantes. En general, se destacan los déficits presupuestarios (especialmente en los años de elecciones) y la alta dependencia del empleo público.

4.1. La Costa

La tabla 1 describe el resultado primario del La Costa, el municipio más grande del grupo, donde se observa que el déficit es el resultado más frecuente, especialmente en el último año debido a que el gasto público local crece en términos nominales por encima de los ingresos (52 % versus 50 %). Ajustado por inflación, hay tasas de crecimiento negativas.

Tabla 1. Resultado primario 2017-2022 (millones de pesos)

Años	Ingresos Totales	Gasto Total	Resultado
2017	1.878,6	1.920,9	-42,3
2018	2.361,9	2.385,8	-23,9
2019	3.334,3	3.472,2	-137,9
2020	4.484,9	4.456,0	28,9
2021	7.657,3	7.952,2	-294,9
2022	13.855,5	14.451,2	-595,7

Fuente: Elaboración propia en base a la DPE-PBA.

La tabla 2 describe el origen provincial de las transferencias y aprecian varias cosas. Por un lado, la alta dependencia de la coparticipación (80 % en 2017 llegando al 90 % en 2022). Por otro lado, el componente más perjudicado fue el fondo educativo que pasó del 9 % al 3 % (cayendo dos tercios en cinco años). Finalmente, se observa que la coparticipación representa un 40 % de los ingresos públicos locales (en 2022) mientras que las transferencias provinciales alcanzan al 44 % de los mismos (comparando las Tablas 1 y 2).

Tabla 2. Transferencias de origen provincial (en millones de pesos)

Concepto	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Coparticipación	681,5	966,0	1.293,9	1.703,7	2.841,4	5.437,8
Descentralización	4,1	4,1	5,5	5,9	12,6	24,4
Juegos de Azar	5,7	14,9	19,0	12,3	2,3	50,0
Programas Sociales	4,0	4,8	6,3	6,9	12,7	23,0
Saneamiento Ambiental	1,7	2,1	2,8	3,1	6,1	10,2
Fdo. Fort. Recursos Munic.	41,8	51,8	70,8	89,3	150,9	282,6
Fdo. Inclus. Social	7,9	9,7	13,7	17,4	29,4	53,6
Fdo. Provincial Solidario	18,6	22,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo de Financ. Educativo	78,3	70,6	63,6	76,6	118,6	197,6
Total	843,6	1.146,2	1.475,6	1.915,1	3.174,0	6.079,4

Fuente: Elaboración propia en base a la DPE-PBA.

Otro aspecto interesante es describir la relación entre población y empleados municipales para elaborar un índice que describa cuántas personas hay por cada empleado público, es decir, a cuántos empleados financia cada contribuyente local. Esto se aprecia en la tabla 3. En 2017 había un empleado municipal cada 24 habitantes cifra que creció a 26 en la pandemia para llegar en

2022 a casi 26. En términos de índices, creció 6 % en cinco años. La población crece al 1 % anual (crecimiento vegetativo) mientras que los empleados públicos locales lo hacen al 3,6 % anual promedio.

Tabla 3. Ratio de habitantes por cada empleado municipal

Años	Población (1)	Empleados (2)	Ratio (1) / (2)	Índice
2017	76.121	3.125	24,36	100
2018	76.945	3.596	21,40	88
2019	77.756	3.524	22,06	91
2020	78.554	3.011	26,09	107
2021	79.341	3.488	22,75	93
2022	102.512	3.952	25,94	106

Fuente: Elaboración propia en base a la DPE-PBA.

4.2. Castelli

La tabla 4 describe el resultado primario para el Municipio de Castelli. Se aprecia una tendencia al déficit fiscal especialmente en años de elecciones (impares) y en 2020 debido al impacto de la pandemia de covid-19 que en Argentina fue muy fuerte debido al confinamiento extremo (Ochoa y Albornoz, 2022). Como sucedió con La Costa, el gasto público local creció por encima de los ingresos (57 % versus 56 %). Ambos conceptos se incrementaron por debajo de la inflación anual.

Tabla 4. Resultado primario 2017-2022 (millones de pesos)

Años	Ingresos Totales	Gasto Total	Resultado
2017	257,8	280,0	-22,2
2018	336,8	310,0	26,8
2019	446,3	499,6	-53,3
2020	676,1	685,3	-9,2
2021	1.447,8	1.340,9	106,9
2022	2.168,3	2.403,7	-235,4

Fuente: Elaboración propia en base a la DPE-PBA.

Con respecto a las transferencias provinciales (Véase tabla 5), el concepto más relevante es la coparticipación, que pasó del 75 % en 2017 al 82 % en 2022. Como sucedió con La Costa, crece la dependencia de los ingresos de lo que envíe el gobierno provincial. El fondo educativo pasó del 8,7 % al 5,6 % en cinco años siendo uno de los conceptos que sufrió más recortes (en términos relativos). Finalmente, analizando ingresos con coparticipación, esta representa el 40 % en 2022 disminuyendo del 47 % que tenía en 2017.

Tabla 5. Transferencias de origen provincial (en millones de pesos)

Concepto	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Coparticipación	91,6	126,6	174,0	229,1	382,1	711,5
Descentralización	7,1	10,7	14,9	20,4	28,8	43,8
Juegos de Azar	1,9	2,8	3,1	2,2	0,2	7,5
Programas Sociales	0,7	0,9	1,2	1,3	2,3	4,2
Saneamiento Ambiental	0,2	0,3	0,3	0,4	0,7	1,2
Fdo. Fort. Recursos Munic.	5,6	6,8	9,5	12,0	20,3	37,0
Fdo. Inclus. Social	1,5	1,8	2,5	3,2	5,4	9,8
Fdo. Provincial Solidario	2,5	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo de Financ. Educativo	10,5	16,4	17,2	20,7	30,5	49,0
Total	121,6	169,1	222,7	289,2	470,4	864,1

Fuente: Elaboración propia en base a la DPE-PBA.

Finalmente, la Tabla 6 analiza las relaciones entre empleados públicos locales y habitantes. En 2017 había un empleado municipal cada 21 habitante mientras que en 2022 era de 22. De punta a punta el crecimiento del índice fue del 2 %. La población crece al 0,4 % mientras que los empleados lo hacen al 4 %.

Tabla 6. Ratio de habitantes por cada empleado municipal

Años	Población (1)	Empleados (2)	Ratio (1) / (2)	Índice
2017	8.556	404	21,18	100
2018	8.595	411	20,91	99
2019	8.633	423	20,41	96
2020	8.671	445	19,49	92
2021	8.708	478	18,22	86
2022	10.473	483	21,68	102

Fuente: Elaboración propia en base a la DPE-PBA.

4.3. Dolores

La tabla 7 describe el resultado primario para el Municipio de Dolores donde se observa la procicilidad del mismo (déficits en años electorales y superávits en los otros). Un aspecto llamativo es que, en 2020, en plena pandemia hubo superávit fiscal. Por esto, es lógico que los ingresos públicos locales crecieron por encima del gasto (46 % versus 45 %).

Tabla 7. Resultado primario 2017-2022 (millones de pesos)

Años	Ingresos Totales	Gasto Total	Resultado
2017	485,3	499,3	-14,0
2018	621,0	596,5	24,5
2019	776,7	822,7	-46,0
2020	980,4	882,3	98,1
2021	1.600,8	1.666,1	-65,3
2022	2.974,3	2.847,4	126,9

Fuente: Elaboración propia en base a la DPE-PBA.

Con respecto a las transferencias provinciales (Véase tabla 8), se aprecia que la coparticipación representaba el 78 % de los ingresos en 2017 creciendo al 86 % en 2022. A su vez, el fondo educativo del 9 % al 4 %, con una fuerte caída como ha sucedido en otros municipios. El concepto de descentralización representa en promedio el 2 % de los ingresos.

Tabla 8. Transferencias de origen provincial (en millones de pesos)

Concepto	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Coparticipación	232,5	315,1	431,8	572,3	954,6	1.811,7
Descentralización	7,4	11,0	14,9	19,7	30,2	44,9
Juegos de Azar	4,9	6,9	7,6	5,4	0,6	19,1
Programas Sociales	1,7	2,1	2,7	3,0	5,5	10,0
Saneamiento Ambiental	0,7	0,8	1,1	1,2	2,4	4,0
Fdo. Fort. Recursos Munic.	14,3	17,0	23,6	30,0	50,7	94,2
Fdo. Inclus. Social	3,4	4,2	5,9	7,5	12,8	23,2
Fdo. Provincial Solidario	6,3	7,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo de Financ. Educativo	26,7	24,1	29,5	35,5	58,7	92,8
Total	298,0	388,4	517,1	674,7	1.115,3	2.100,0

Fuente: Elaboración propia en base a la DPE-PBA.

La tabla 9 analiza la relación entre habitantes y empleados públicos locales. En 2017 había por cada empleado municipal 35 habitantes mientras que en 2022 fue de 38, con una subida en el periodo del 7 %. Se aprecia una subida durante la pandemia para caer el año siguiente.

Tabla 9. Ratio de habitantes por cada empleado municipal

Años	Población (1)	Empleados (2)	Ratio (1) / (2)	Índice
2017	28.296	794	35,64	100
2018	28.438	789	36,04	101
2019	28.576	791	36,13	101
2020	28.714	790	36,35	102
2021	28.849	804	35,88	101
2022	31.002	813	38,13	107

Fuente: Elaboración propia en base a la DPE-PBA.

4.4. Lezama

La tabla 10 describe el resultado primario para el partido de Lezama, donde se aprecian déficits en años impares y superávits en pares (en general). En los últimos dos años los datos se invirtieron. Tanto ingresos como gasto crecen al 50 % anual promedio.

Tabla 10. Resultado primario 2017-2022 (millones de pesos)

Años	Ingresos Totales	Gasto Total	Resultado
2017	151,9	167,7	-15,8
2018	200,9	196,7	4,2
2019	301,2	314,7	-13,5
2020	380,3	360,9	19,4
2021	578,4	571,0	7,4
2022	1.108,8	1.133,8	-25,0

Fuente: Elaboración propia en base a la DPE-PBA.

Con respecto a las transferencias (tabla 11), se aprecia que la coparticipación es el concepto más relevante (como sucede en todos los otros municipios). En 2017 representaba el 75 % de los ingresos mientras que en 2022 era del 82 %. El fondo educativo pasó del 8,6 % al 5,3 % en el periodo en análisis. Finalmente, el concepto de descentralización alcanzó en promedio el 6 % de las transferencias.

Tabla 11. Transferencias de origen provincial (en millones de pesos)

Concepto	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Coparticipación	65,8	92,9	137,0	178,5	297,7	534,5
Descentralización	5,7	9,0	11,6	15,2	23,0	38,6
Juegos de Azar	1,4	2,0	2,4	1,7	0,2	5,7
Programas Sociales	0,4	0,5	0,7	0,7	1,4	2,5
Saneamiento Ambiental	0,1	0,2	0,2	0,3	0,5	0,8
Fdo. Fort. Recursos Munic.	4,0	5,0	7,4	9,4	15,8	27,9
Fdo. Inclus. Social	0,9	1,0	1,5	1,9	3,1	5,7
Fdo. Provincial Solidario	1,8	2,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo de Financ. Educativo	7,6	12,9	11,7	14,1	20,1	34,5
Total	87,7	125,6	172,5	221,8	361,8	650,2

Fuente: Elaboración propia en base a la DPE-PBA.

Por último, el análisis de la relación entre habitantes y empleados municipales (tabla 12) arrojó una ratio de 16 en 2017 para bajar al 15 en 2022. En términos del índice, hubo una caída de 5 % en los últimos cinco años. En promedio, la población no crece en Lezama mientras que los empleados públicos locales lo hacen al 1 %.

Tabla 12. Ratio de empleados municipales por habitante

Años	Población (1)	Empleados (2)	Ratio (1) / (2)	Índice
2017	6.153	379	16,23	100
2018	6.198	386	16,06	99
2019	6.198	391	15,85	98
2020	6.259	401	15,61	96
2021	6.320	407	15,53	96
2022	6.180	399	15,49	95

Fuente: Elaboración propia en base a la DPE-PBA

4.5. General Guido

La tabla 13 describe las cuentas públicas para el municipio de General Guido. Prácticamente en todos los años de análisis registro superávits fiscales (con excepción de 2019). Los ingresos crecen por encima del gasto público local (61 % versus 60 %). Es el municipio más chico de los cinco en presupuesto y el más relacionado con el campo (tabla 2).

Tabla 13. Resultado primario 2017-2022 (millones de pesos)

Años	Ingresos Totales	Gasto Total	Resultado
2017	123,3	117,4	5,9
2018	168,3	156,1	12,2
2019	244,6	251,5	-6,9
2020	259,4	248,5	10,9
2021	513,7	475,9	37,8
2022	1.130,9	1.033,7	97,2

Fuente: Elaboración propia en base a la DPE-PBA.

Con respecto a las transferencias provinciales, la coparticipación fue del 70 % en 2017 mientras que fue del 75 % en 2022. Es el municipio con los valores más bajo de los cinco en cuestión, aunque como se ha demostrado, de manera creciente. El fondo educativo pasó del 8,1 % al 7,1 % con una breve reducción.

Tabla 14. Transferencias de origen provincial (en millones de pesos)

Concepto	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Coparticipación	54,1	71,4	101,3	131,8	219,9	407,9
Descentralización	10,5	16,0	22,4	29,6	42,2	64,4
Juegos de Azar	1,1	1,6	1,8	1,3	0,1	4,3
Programas Sociales	0,1	0,2	0,2	0,2	0,4	0,7
Saneamiento Ambiental	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4
Fdo. Fort. Recursos Munic.	3,3	3,8	5,5	6,9	11,7	21,2

Concepto	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fdo. Inclus. Social	0,3	0,3	0,4	0,6	1,0	1,7
Fdo. Provincial Solidario	1,5	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo de Financ. Educativo	6,2	10,6	15,1	18,2	23,9	38,5
Total	77,3	105,6	146,9	188,7	299,4	539,3

Fuente: Elaboración propia en base a la DPE-PBA.

Finalmente, la tabla 15 analiza la relación de empleados públicos locales con respecto a la población, donde prácticamente no ha tenido cambios ubicándose en 13 habitantes por empleado, uno de los valores más altos de la muestra.

Tabla 15. Ratio de cada empleado municipal por habitante

Años	Población (1)	Empleados (2)	Ratio (1) / (2)	Índice
2017	2.877	219	13,14	100
2018	2.882	219	13,16	100
2019	2.887	217	13,30	101
2020	2.892	233	12,41	94
2021	2.897	240	12,07	92
2022	3.210	240	13,38	102

Fuente: Elaboración propia en base a la DPE-PBA.

4.6. Vulnerabilidad fiscal y el *flypaper effect*

A continuación, se presentan dos indicadores que se han denominado de vulnerabilidad fiscal y el análisis del *flypaper Effect* para los municipios en análisis. El primer indicador de vulnerabilidad analiza la relación entre los ingresos por coparticipación y las transferencias provinciales (tabla 16). Se aprecia en todos los casos un alza en torno al 10 %, o sea, una mayor dependencia de la coparticipación. Si se analizan los datos de la otra sección, el caso más relevante es La Costa que pasó del 80 % al 90 % en cinco años mientras que el más leve fue General Guido (70 % a 75 %).

Tabla 16. Índice de vulnerabilidad fiscal I (coparticipación /transferencias)

Años	Guido	Lezama	Dolores	Castelli	La Costa
2017	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2018	96,4	98,6	104,0	99,4	104,3
2019	98,4	105,9	107,0	103,8	108,6
2020	99,7	107,3	108,7	105,2	110,1
2021	104,8	109,7	109,7	107,9	110,8
2022	108,0	109,6	110,6	109,3	110,7

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 17 analiza el segundo índice de vulnerabilidad que relaciona la coparticipación con los ingresos totales. Es decir, de cuánto dependen los ingresos públicos locales de las transferencias por coparticipación provincial. En este caso se obtuvieron resultados heterogéneos. Por un lado, municipios como General Guido y Castelli redujeron su dependencia mientras que Lezama, La Costa y Dolores lo aumentaron. En este último caso con la mayor dependencia del grupo.

Tabla 17. Índice de vulnerabilidad fiscal II (coparticipación /ingresos totales)

Años	Guido	Lezama	Dolores	Castelli	La Costa
2017	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2018	96,6	106,8	105,9	105,8	112,7
2019	94,3	105,0	116,0	109,8	107,0
2020	115,7	108,4	121,9	95,4	104,7
2021	97,5	118,9	124,5	74,3	102,3
2022	82,1	111,3	127,1	92,4	108,2

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, la tabla 18 describe la probabilidad de incurrir en déficit fiscal para los años en estudio (años con déficit fiscal/años totales). Se aprecia que General Guido tiene un valor de 0,16 (menos probable que suceda) mientras que el partido de La Costa tiene un valor de 0,83 (altamente probable que pase). Lezama y Dolores tienen igual probabilidad de que suceda y están en un rango intermedio. Este índice es relevante para cuantificar la posibilidad de que el municipio pida ayuda financiera a la provincia u otra institución.

Tabla 18. Probabilidad de incurrir en déficit fiscal

Municipio	Probabilidad
Guido	0,1667
Lezama	0,5000
La Costa	0,8333
Dolores	0,5000
Castelli	0,6667

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 19 describe la evolución de la coparticipación per cápita para los cinco municipios en el periodo 2017-2022. En este caso observa un sesgo progresivo en el sentido que los municipios más chicos reciben más transferencias (ajustadas por habitante) que los más grandes. Por ejemplo, General Guido, el municipio más chico del grupo, tiene los valores más altos mientras que el partido de La Costa los valores más altos.

Tabla 19. Coparticipación per cápita (pesos corrientes)

Años	Guido	Lezama	Dolores	Castelli	La Costa
2017	18.819	10.687	8.217	10.704	8.953
2018	24.761	14.985	11.082	14.729	12.554
2019	35.078	22.099	15.111	20.158	16.641
2020	45.582	28.521	19.932	26.423	21.688
2021	75.890	47.108	33.088	43.881	35.813
2022	127.077	86.486	58.440	67.932	53.045

Fuente: Elaboración propia.

Una de las principales preocupaciones para los economistas del sector público es el crecimiento del gasto público local (y del tamaño del presupuesto) que viene sucediendo en las últimas décadas. Si bien es lógico que esto ocurra en un proceso de descentralización de bienes públicos hacia las comunidades (y por ende del gasto público local per cápita), la cuestión radica hasta qué nivel esto es saludable para el sector privado debido a los incentivos de tipo Leviatán que tienen los burócratas por hacer crecer los impuestos. En macroeconomía se habla del “efecto expulsión”, en el que el gasto público desplaza a la inversión, mientras que en finanzas públicas se habla del *flypaper effect*.

En este sentido, y teniendo en cuenta la precariedad de los datos, vamos a tratar de evaluar de forma genérica el denominado *flypaper Effect* para los municipios de La Costa, Lezama, Castelli, Dolores y Guido. Repasando el marco teórico (sección 2), este indica que las transferencias/subsidios que recibe un municipio hacen crecer el gasto público local mucho más con respecto a si ese ingreso hubiera venido de los contribuyentes (pagando impuestos o tasas). Es decir, los hacedores de políticas locales tienen incentivos a hacer crecer el gasto público local con mayor énfasis si el ingreso “viene del cielo” o viene sin costo político que esto si sucedería si tienen que hacerle pagar a sus contribuyentes o electores por el gasto que reciben.

La tabla 20 permite apreciar, de forma incipiente, que el crecimiento de la coparticipación (como transferencia provincial) es superior al alza de los ingresos (IT) y estimula la subida del gasto público local (GPL). Tomando de referencia al partido de Castelli, la coparticipación creció 52 % mientras que el gasto público local lo hizo al 56 %. En cambio, los ingresos subieron 56 %. No obstante, dado lo precario de los datos y los pocos años la evidencia es incipiente y merece más análisis.

Tabla 20. El *flypaper effect*

Municipio	% GPL	% Copart	IT
Guido	60,3%	52,1%	61,2%
Lezama	49,7%	53,1%	50,4%
Dolores	44,9%	52,2%	45,7%
Castelli	56,8%	52,1%	55,7%
La Costa	51,7%	53,1%	50,6%

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, se analiza el gasto público local y su relación con la inflación (tabla 21), donde se aprecia que todos los municipios se ubican por debajo de la inflación anual. De hecho, se observa comparando entre 2021 y 2022 el salto de la inflación. Como sucedió con el indicador de coparticipación, el gasto público local ajustado por población beneficia más a los municipios chicos.

Tabla 21. Gasto público local per cápita (en pesos corrientes)

Años	Guido	VA	Lezama	VA	Dolores	VA	Castelli	VA	La Costa	VA
2017	40.806		27.255		17.646		32.726		25.235	
2018	54.160	33%	31.736	16%	20.975	19%	36.067	10%	31.007	23%
2019	87.115	61%	50.774	60%	28.790	37%	57.871	60%	44.655	44%
2020	85.927	-1%	57.661	14%	30.727	7%	79.034	37%	56.725	27%
2021	164.273	91%	90.348	57%	57.752	88%	153.985	95%	100.228	77%
2022	322.025	96%	183.463	103%	91.846	59%	229.514	49%	140.971	41%
Media		56%		50%		42%		50%		42%

Fuente: Elaboración propia en base a la DPE-PBA.

5. Conclusiones

El trabajo realizó un análisis descriptivo sobre las cuentas públicas de cinco municipios de la provincia de Buenos Aires para el periodo 2017-2022, como también la construcción de una serie de indicadores que se denominaron de manera genérica, de federalismo y descentralización fiscal. De la información sobre las finanzas públicas y los indicadores, se destacan los siguientes resultados, que deben tomarse con cuidado dada la precariedad de los datos.

Primero, se observa una clara tendencia de los municipios debido a los déficits frecuentes, en los que la coparticipación provincial suele representar el 80 % de los ingresos los municipios. Además, los años de mayores déficits suelen ser los impares, es decir, cuando hay elecciones, lo cual indica que los gobiernos suelen gastar más con fines electorales, comportándose como señalan los teóricos de las finanzas públicas y de la escuela de Elección Pública, de forma Leviatán. Con respecto a la probabilidad de tener déficits, esta es alta donde el partido de La Costa lidera el grupo con una probabilidad de 0,83 seguido de Castelli con un valor de 0,67. En el sendero inverso, Guido registro una probabilidad de 0,16.

Segundo, el cociente “empleados públicos/población”, para apreciar cuántos contribuyentes financieran a cada empleado, suele ser elevado. La población crece al 1 % anual promedio, mientras que los empleados municipales lo hacen al 5 % anual promedio. Es decir, cinco veces más. Además, en todos los municipios se observa una fuerte caída del fondo educativo (que la provincia les envía a los municipios), lo cual es un claro indicio de desincentivo hacia esa área, afectando básicamente la infraestructura escolar.

Tercero, con respecto a los indicadores de vulnerabilidad construidos, el que relaciona el peso de la coparticipación con respecto a las transferencias registró un fuerte crecimiento, lo que aumenta la

vulnerabilidad fiscal de los municipios y la dependencia del gobierno central. Esto es más claro en La Costa. Por otro lado, el índice que relaciona la coparticipación con los ingresos totales registró comportamientos heterogéneos. Mayor dependencia en Lezama, Dolores y La Costa y menor dependencia en General Guido y Castelli.

Cuarto, la coparticipación per cápita muestra progresividad, con mayores fondos (ajustados por población) a los municipios más chicos (como es el caso de General Guido) y menor a los más grandes (La Costa y Dolores). No obstante, a pesar de la suba del gasto público local, este crece por debajo de la inflación anual, lo que indica una caída en el gasto real (poder adquisitivo) y, por ende, un deterioro de la calidad y prestaciones de los bienes públicos locales.

Quinto, analizando el *flypaper Effect*, se establece cierta evidencia de su existencia, aunque débil por la precariedad de los datos, debido a que el gasto público local suele crecer por encima de los ingresos de los municipios, cuando las transferencias y subsidios “caen del cielo”. Es decir, estas estimulan el gasto público local por encima del crecimiento de los ingresos de los ciudadanos y del nivel óptimo de los bienes públicos locales. Debido a que no hay costos políticos por cobrarle o tributarle al vecino, el gasto local crece mucho más y se sobre ofertan los bienes públicos por encima de la condición de Samuelson y Tiebout.

Referencias

- Albornoz, M. (2021). Equivalencia de categorías entre fallas del gobierno y fallas del mercado. *Revista de Investigaciones Científicas*, 8(4), 67-73.
- Bird, R. (1999). Fiscal Federalism. *Urban Studies*, 151-154. Disponible en <https://bit.ly/4soB6M2>.
- Caggia, M. (2014). Efecto Flypaper. Un análisis para la relación fiscal nación-provincias en Argentina (2003-2010). Tesis de maestría en Finanzas Públicas. Departamento de Economía. UNLP. Disponible en <https://bit.ly/4pRvJ6l>.
- Dasgupta, P. (1986), Positive Freedom, Markets and Welfare State. *Oxford Review of Economic Policy*, 2(2), 25-36. Disponible en <https://bit.ly/4atVxAy>.
- Feldstein, M. (1997). How big should government be? *National Tax Journal*, 89, 314-326. Disponible en <https://bit.ly/45faqTR>.
- Folgar, J. (2020). Federalismo y transferencias fiscales a municipios: el caso de la Provincia de Buenos Aires. Tesis de maestría en economía. Universidad de Buenos Aires.
- González Bollo, H. (2004). Alejandro Ernesto Bunge: ideas, proyectos y programas para la Argentina postliberal (1913-1943). *Valores en la sociedad industrial*, 22(61), 61-74. Disponible en <https://bit.ly/4sattsc>.
- González Bollo, H. (2012). *La teodicea estadística de Alejandro E. Bunge (1880-1943)*. Imago-Mundo.

- Heller, W, and Pechman, J. (1967). *Questions and Answer on Revenue Sharing*. The Brookings Institution. Washington.
- Hindriks, J. y Myles, G. (2013). *Intermediate Public Economics*. The MIT Press: Cambridge.
- Hines Jr, J, and Thaler, R. (1995). The Flypaper Effect. *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), 217-226. Disponible en <https://bit.ly/4b2gliN>.
- Innan, R. (2008). The Flypaper Effect. Working paper 14579. NBER, Cambridge.
- Krueger, A. (1990). Government Failures in Development, *Journal of Economic Perspectives*, 4(3), 9-23. Disponible en <https://bit.ly/48OSJNd>.
- Legislatura de Córdoba (2017). Federalismo fiscal argentino en la teoría y en la práctica. Legislatura de Córdoba. Informe 6. Oficina técnica de presupuesto.
- Musgrave, R and Musgrave, P. (1968). *Hacienda Pública. Teoría y Práctica*. Aguilar.
- Musgrave, R. (1996). The Role of the State in Fiscal Theory. *International Tax and Public Finance*, 3, 247-258. Disponible en <https://bit.ly/3YL8zSZ>.
- Núñez Miñana, H. (1994). *Finanzas Públicas*. Ediciones Macchi.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt.
- Oates, W. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12, 349-373. Disponible en <https://bit.ly/4qjScIX>.
- Ochoa, M; Albornoz, M. (2022). Economic and Health Impact of the COVID-19 Pandemic in Argentina and the World. *Estudios económicos*, 39(78), 223-242. Disponible en <https://bit.ly/4pM2Ic3>.
- Piffano, H. (2004). *Notas sobre federalismo fiscal*. EDULP.
- Porto, A. (2002). *Microeconomía y federalismo fiscal*. EDULP.
- Porto, A. (2008). El Funcionamiento del Federalismo Fiscal Argentino. Documento de Trabajo 71. Departamento de Economía. UNLP.
- Porto, A. (2009). *Federalismo fiscal en la práctica. Aplicaciones al sector público argentino y ejercicios teóricos*. EDULP.
- Provincia de Buenos Aires. (2015). Municipios de la Provincia de Buenos Aires. Evolución de la situación económica financiera 2007-2013. La Plata.
- Rezzoagli, L. (2025). Gobiernos locales, federalismo y desarrollo: un proceso ascendente de responsabilidad fiscal en la República Argentina, *Ciencia Jurídica*, 14(28), 175-191. <https://doi.org/10.15174/cj.v14i28.531>.
- Samuelson, P. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387-389. Disponible en <https://bit.ly/497cdvy>.

- Samuelson, P. (1955). Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure". *Review of Economics and Statistics*, 37 (4), 350-356. Disponible en <https://bit.ly/4j9YOaA>.
- Stiglitz, J. (2010). *Economía del sector público*. Antoni Bosch.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424. Disponible en <https://bit.ly/3Y4niIH>.
- Tresch, R. (2005). *Public Finance*. Boston: Academic Press.