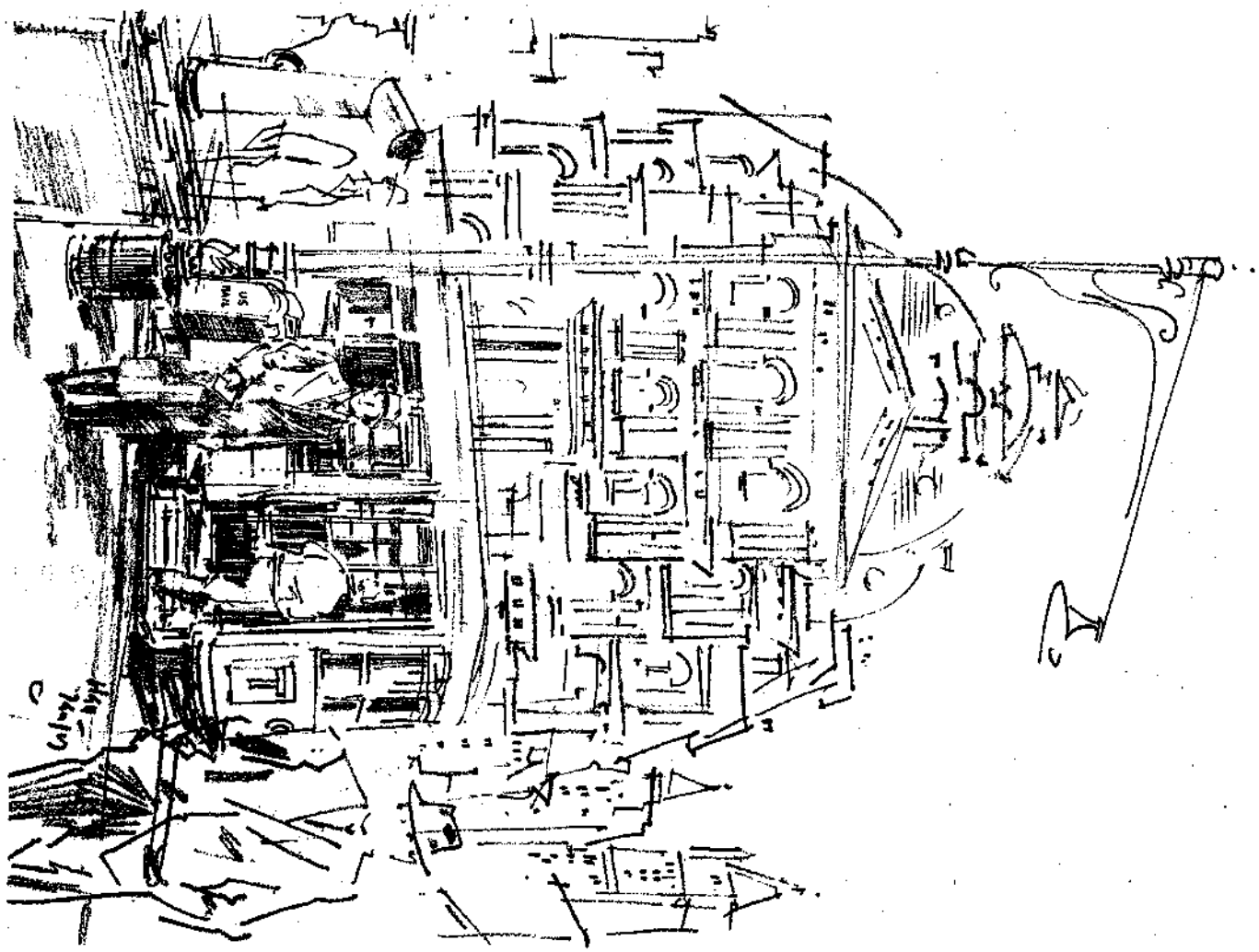




El coste de las ciudades

JAIME TERCEIRO
LONBA

Para el economista, la ciudad es un sistema dinámico de mercados interrelacionados e interdependientes que se caracterizan por la gran densidad y especialización de sus agentes y por la proximidad de los mismos, consecuencia de la concentración de personas y actividades económicas en un mismo espacio geográfico. Estas características dan lugar a dos fenómenos económicos de gran interés: las *economías de escala* y las *economías de situación*. Se dice que un proceso productivo presenta *economías de escala* cuando partiendo de una tecnología y una planta dadas, los costes unitarios decrecen a medida que aumenta el volumen de producto. El concepto de *economías de situación* alude a un abaratamiento de los costes que soportan los agentes debido a su posición, bien sea en el espacio, en el espectro sociopolítico, etc. En el caso de las ciudades, estas economías suelen deberse a la cercanía de los agentes, lo que da lugar a unos menores costes de información y transporte. Por este motivo podríamos hablar de *economías de aglomeración*.

La ciudad es, en definitiva, un centro de producción y de distribución de valor. Un lugar de apropiación, de tributación y transferencias de flujos de rentas creados por las actividades que en ellas se desarrollan. La escala y proximidad física entre los habitantes de una ciudad aumenta las posibilidades de que los efectos definidos anteriormente tengan lugar. Por esas razones la ciudad es, desde la perspectiva de un economista, un complejo sistema de interacciones que provocan economías de escala y de aglomeración, así como sus contrapartidas, deseconomías de escala y de aglomeración.

En primer lugar discutiré brevemente a las ventajas e inconvenientes de las ciudades, subrayando especialmente los aspectos económicos. Más adelante me centraré en los costes urbanos, su tipología y sus factores determinantes.

En las ciudades las personas encuentran y crean nuevas oportunidades. También es el lugar en donde la calidad de vida se deteriora de manera más perceptible. La existencia de oportunidades se debe a la interdependencia

entre los agentes que componen la ciudad así como a la rápida difusión de la información entre ellos. Sin embargo, estos mismos factores hacen que las personas sean más vulnerables en la ciudad que fuera de ella. La organización urbana fomenta la división del trabajo y la producción a gran escala. Estos factores han favorecido la adopción de prácticas eficientes para la producción. También se observan ventajas análogas para las actividades financieras, de gestión, distribución, etc. En conjunto, estas economías de escala se traducen en unos costes por unidad de producción más bajos, lo que supone que a partir de una cantidad dada de recursos pueden producirse más bienes o, al menos potencialmente, pueden producirse bienes de mejor calidad.

También se observan economías en la oferta de factores productivos. La concentración de mano de obra en las zonas urbanas es tal y de tal naturaleza que las empresas encuentran con mayor facilidad el tipo de fuerza de trabajo que más conviene a su proceso productivo, incurriendo en unos costes de información menores. Con respecto al capital ocurre algo parecido. Cuanto mayor sea la zona urbana, mayor será la oferta de capital y, en general, ésta tendrá lugar a precios más bajos.

Por otra parte, también los individuos disfrutan de ventajas económicas sustanciales. Algunas de estas ventajas se deben al acceso a una gama más amplia de oportunidades de colocación y de movilidad dentro del mercado laboral. Asimismo, como consumidores tienen acceso a una mayor variedad de bienes y servicios. En concreto disfrutan de una mejor oferta de instalaciones médicas, educativas, culturales y, en general, destinadas al ocio. Aunque la vida en las ciudades tiene muchas ventajas, no hay que olvidar que también lleva consigo unos costes considerables. La Comisión de la Comunidad Económica Europea se ha planteado la necesidad de analizar en qué consisten los problemas urbanos. Más concretamente, ha intentado analizar las relaciones entre decadencia industrial y decadencia urbana, y de manera más general, entre decadencia urbana y cambios regionales. Los primeros análisis realizados tuvieron que redefinirse a raíz de la ampliación de la Comunidad para incluir la consideración de situaciones distintas de las que inicialmente se preveían. Concretamente, en los países recién incorporados parecía más fácil apreciar problemas de

crecimiento que problemas de decadencia.

Tradicionalmente, la evolución demográfica se consideraba la variable fundamental para explicar la presencia e intensidad de problemas en las ciudades. El Tercer Informe periódico de la Comunidad reconoce, sin embargo, la complejidad del análisis sistemático de los problemas socioeconómicos de las zonas urbanas y las causas que los generan. Concretamente, la existencia de problemas graves en ciudades con población en descenso o en crecimiento sugiere que las dificultades de la evolución urbana no pueden reducirse únicamente a determinadas pautas de desarrollo demográficos. La intensidad de los problemas que se pueden registrar con tendencias demográficas similares es muy variable. Por otra parte, con problemas de una intensidad similar en distintas ciudades pueden observarse tendencias demográficas

«Para el economista, la ciudad es un sistema dinámico de mercados interrelacionados e interdependientes que se caracterizan por la gran densidad y especialización de sus agentes y por la proximidad de los mismos.»



completamente distintas. Por tanto, la pérdida o crecimiento de la población sería la consecuencia, más que la causa, de los problemas sociales y económicos que sufre la ciudad. Esto conduce a diferenciar claramente los problemas de la decadencia urbana de los problemas derivados del crecimiento urbano.

La decadencia urbana se debe a los problemas socioeconómicos y ambientales asociados con la decadencia económica. De la misma manera que el crecimiento de las ciudades estuvo históricamente asociado con el proceso de industrialización, también su declive está ahora asociado con el declive industrial. Esta decadencia va acompañada, generalmente, de reajustes sectoriales en determinadas industrias intensivas en la utilización de mano de obra. Ejemplos típicos son la minería, la siderurgia, la construcción naval, textil, la confección, etc. Estos cambios dan lugar a niveles de empleo

decreciente, envejecimiento poblacional, y si el empleo decrece más rápidamente que la población, también provocan un problema de desempleo.

En el extremo opuesto del espectro se sitúan los problemas de las zonas urbanas con fuerte crecimiento poblacional. En este caso los problemas urbanos van unidos, por una parte, a la inmigración desde zonas de carácter predominante agrícola y con menor desarrollo y, en segundo lugar, a una población joven, un crecimiento rápido del potencial de mano de obra, elevados índices de paro, etc. Asimismo, parece haber relación entre los problemas urbanos en los países de la Comunidad y la reestructuración espacial de la industria. En concreto se han detectado problemas de declive en las regiones industriales más maduras, mientras que perduran los problemas de crecimiento en las regiones de nueva industrialización. Esta preocupación de la Comunidad Económica, como queda reflejado en el informe *Urban problems and Regional Policy*, han llevado a la construcción de un índice que intenta caracterizar, cuantitativa y cualitativamente, los problemas urbanos. En este índice se agregan factores sociológicos, económicos y ambientales. Mediante análisis discriminantes y otras técnicas estadísticas se han estimado las ponderaciones asociadas a estos factores para 122 áreas metropolitanas europeas, de las que 16 son españolas. El método utilizado permite cambios en la incidencia de los factores considerados a lo largo del tiempo, lo que resulta muy adecuado en este caso, ya que la muestra utilizada comprende el período 1970-84.

En este análisis los problemas de declive urbano resultaron claramente diferentes de los del crecimiento urbano. Entre las 35 áreas metropolitanas con mayores problemas, 27 se identificaron como áreas en declive y el resto presentan problemas propios de áreas en crecimiento, a excepción de tres ciudades que presentan a la vez problemas de declive y de crecimiento. Entre estas últimas está una ciudad española: Bilbao. A lo largo del horizonte temporal de este análisis muchas ciudades han pasado de ser centros de inmigración a sufrir una pérdida demográfica neta. Esta evolución está frecuentemente asociada con el declive de una industria antigua e intensiva en mano de obra (especialmente industria pesada). Según este informe, los problemas de las ciudades españolas se deben

«La existencia de problemas graves en ciudades con población en descenso o en crecimiento sugiere que las dificultades de la evolución urbana no pueden reducirse a determinadas pautas de desarrollo demográfico.»



«Según un informe de la CE, entre las 35 áreas metropolitanas europeas con mayores problemas, 27 se identificaron como áreas en declive. Y sólo tres, entre ellas Bilbao, presentan a la vez problemas de declive y decrecimiento.»



generalmente a que los núcleos urbanos están creciendo con rapidez, pero no disponen de una infraestructura adecuada para dar soporte a este crecimiento. Nuestras ciudades han crecido más deprisa y con posterioridad a otras ciudades europeas, por lo que el proceso de acumulación de infraestructuras no ha podido llevarse a cabo de forma progresiva.

Los costes urbanos

A continuación voy a hacer referencia a los costes propiamente urbanos.

Los defectos de funcionamiento del tejido económico de una ciudad dan lugar a la aparición de unos costes que deben contraponerse a los beneficios derivados de la organización en núcleos urbanos.

La determinación de los costes de la organización urbana, el conocimiento de sus leyes, de su variación y la previsión de su evolución son elementos indispensables para la definición y puesta en práctica de políticas de desarrollo urbano. Este tipo de análisis plantea, en primer lugar, una necesidad fundamental: la de identificar y clasificar los distintos tipos de coste.

En primer lugar, podríamos utilizar un criterio de mensurabilidad y distinguir, por tanto, entre *costes monetarios* y *costes no monetarios*. Los costes que no son susceptibles de ser medidos fácilmente en pesetas plantean, evidentemente, problemas serios de identificación y de cuantificación. Sin embargo, no pueden ser ignorados por un análisis riguroso. Ejemplos clásicos de este tipo de costes son los niveles de polución, ruidos y presión psicológica en las ciudades, los problemas de transporte y congestión de tráfico, etc. En algunos casos es posible realizar una medición aproximada utilizando criterios objetivos.

Otra clasificación se centraría en distinguir los costes soportados directamente por los agentes privados de los que asume activamente el sector público. En principio, podría parecer que esta clasificación carece de sentido, ya que en última instancia los agentes privados financian todos los costes por vía impositiva. Sin embargo, esta clasificación debe tenerse en cuenta ya que la actividad recaudatoria y de gasto del sector público da lugar a una redistribución de riqueza, lo cual plantea simultáneamente cuestiones éticas y de eficiencia económica.

Entre los que podríamos calificar de costes privados cabe mencionar el elevado precio de los terrenos tanto para oficinas como para viviendas en general. También son elevados los precios de las viviendas en las principales ciudades españolas tanto en las más pobladas como en aquellas que sin tener una población excesivamente grande han registrado un rápido crecimiento en los últimos años. Otro ejemplo es el mayor coste de la vida que soportan las familias en el medio urbano. De acuerdo con la Encuesta de Presupuestos Familiares, el gasto anual medio por persona en el conjunto urbano supera en un 11 % la media nacional y en un 25 % el gasto medio del conjunto no urbano. Esta diferencia sería aún mayor si consideramos gastos específicos. Algunos diferenciales de gasto relevantes son los siguientes: los costes relacionados con el ocio, la enseñanza y la cultura son, en media,

un 72 % más elevados en las ciudades que fuera de ellas. El diferencial en vivienda supone un 40 %, en servicios médicos y conservación de la salud es del 35 %, y en transporte y comunicaciones supone un 28 %.

En ocasiones los costes privados son asumidos o compartidos por la comunidad en su conjunto, quedando reflejados en los presupuestos públicos a distintos niveles: nacional, autonómico o municipal. Éste es el caso, entre otros, de los programas de viviendas de protección oficial, los planes de vivienda con cesión de terrenos públicos, el transporte subvencionado, etc. Otras veces determinadas entidades se hacen cargo de algunos costes privados, como actividad de carácter social al servicio de la colectividad. Un ejemplo típico es el de las Cajas de Ahorro, que suscriben convenios de financiación privilegiada de viviendas y mantienen una amplia actividad de carácter benéfico y social.

A pesar de la importancia de los costes asumidos total o parcialmente por los agentes económicos privados, los gastos de las corporaciones locales constituyen la parte más conocida o más fácilmente medible de los costes urbanos. Los gobiernos municipales suministran una variedad de servicios tangibles e intangibles: establecen regulaciones, cobran impuestos y administran los servicios públicos. El resultado de estas actividades puede valorarse de formas muy distintas, pero no cabe duda de su necesidad.

El análisis de la evolución en el tiempo de los costes de las administraciones locales tanto a nivel agregado como por partidas presupuestarias es de gran interés. Sin embargo, este tema no es fácil de abordar en España, ya que tanto en lo referente a las competencias asignadas a las corporaciones locales como a sus mecanismos de financiación la experiencia española es todavía reciente. Esto limita, sin duda, el alcance de las conclusiones a las que pueda llegarse.

Otra vía de análisis es la realización de comparaciones entre distintos municipios tanto a nivel nacional como internacional. En el caso de las comparaciones internacionales es preciso tomar grandes precauciones, ya que no todos los países de nuestro entorno disponen de una organización territorial y de competencias homogénea con la nuestra. La información elaborada por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales permite realizar un seguimiento de los gastos públicos de los municipios según estratos de población. A continuación comentaré algunos rasgos generales sobre los costes públicos a nivel municipal utilizando esta fuente de información. El gasto de las corporaciones locales en España sigue una evolución creciente en los últimos años, lo que ha permitido pasar, en términos del producto interior bruto, de una cifra ligeramente inferior al 5 % en el 1981 a una cifra próxima al 6 % en el año 1989. Por otra parte, el gasto *per cápita* crece con el tamaño de los municipios (gráfico 1). Esto resulta más evidente en los gastos ordinarios que en los gastos de inversión. En concreto, los gastos ordinarios *per cápita* en los municipios de más de un millón de habitantes vienen a ser más del doble de los que registran los municipios de menos de un millón de habitantes.

Esta relación positiva entre el gasto ordinario y el tamaño de la población puede deberse tanto a que se demanden mayores niveles de servicios públi-

***«De acuerdo con la
Encuesta de Presupuestos
Familiares, el gasto anual
medio por persona en el
conjunto urbano supera en
un 11 Vola media nacional
y en un 25 % el gasto medio
del conjunto no urbano.»***



eos en los municipios más grandes como a que su oferta suponga unos mayores costes. En cualquier caso, este extremo es difícil de contrastar empíricamente, por lo que sería bastante arriesgado deducir conclusiones relativas a la existencia de deseconomías de escala o de ineficiencia en la prestación de servicios en municipios superiores a un millón de habitantes. Lo que sí parece fácil de aceptar es que parte de esta diferencia se deba a determinados gastos propios de las ciudades de cierto tamaño, como por ejemplo la construcción y mantenimiento de un ferrocarril metropolitano. El peso de los gastos ordinarios también crece con el tamaño del municipio desde el 60 % aproximadamente en el estrato de menos de mil habitantes hasta el 81 % en el estrato superior de más de un millón de habitantes (gráfico 2). Pasando al análisis funcional de los gastos municipales hay que destacar la importancia del gasto total en funciones que podríamos llamar *tradicionales* (urbanismo, vivienda, bienestar social, servicios generales, etc.), si bien es cierto que este peso parece reducirse a medida que aumenta el tamaño de los municipios. Para otro tipo de gastos el comportamiento es diferente. Por ejemplo, la participación que representan los gastos en transportes y comunicaciones, los de otros servicios comunitarios (culturales, recreativos) y los de pensiones y asistencia social, curiosamente decrecen con el tamaño del municipio. Por el contrario, se aprecia una relación positiva entre el tamaño del municipio y los gastos de endeudamiento del mismo. Esto explica los problemas de financiación a que se enfrentan las grandes

ciudades y que, posiblemente, están limitando su capacidad de acción directa como prestadores de servicios para la colectividad.

«El gasto de las Corporaciones Locales, en España, sigue una evolución creciente en los últimos años, lo que ha permitido pasar, en términos del PIB, de una cifra ligeramente inferior al 5 % en 1981 a una cifra próxima al 6 % en 1989.»

Para concluir esta referencia a los costes públicos cabe señalar que una comparación internacional de los de gastos de funcionamiento (personal y compras de bienes y servicios) de los ayuntamientos españoles respecto a los de las corporaciones locales de otros países confirman unos niveles más bajos para nuestro país. Esto puede interpretarse como síntoma de una inferior prestación de servicios, bien sea en variedad o en intensidad.

Otra posible clasificación de costes distinguiría entre los asociados al crecimiento estrictamente demográfico y los, que se deben al aumento de los niveles de renta y desarrollo. El primer tipo de costes estaría relacionado con inversiones en plazas escolares, atención sanitaria, extensión de la in-

fraestructura de suministros, etc. La importancia de estos costes en el caso español puede apreciarse muy claramente en los años de fuerte crecimiento de nuestras ciudades, es decir, la década de los sesenta y setenta. Por otra parte, los costes asociados al aumento en los niveles de renta en la ciudad producen generalmente una demanda de servicios de mayor calidad.

También los cambios en las funciones que desarrolla la ciudad pueden dar lugar a nuevos costes, ya que estos cambios suponen en la aparición de nuevas necesidades y la desaparición de otras. Algunos de estos costes pueden ser los derivados de la rehabilitación de centros urbanos, la construcción de vías de acceso a los barrios periféricos, la mejora de las comunicaciones, etc.

Tradicionalmente, el factor demográfico ha sido el más comúnmente reconocido como variable explicativa de los costes urbanos. Gran parte de los trabajos empíricos realizados concluyen que los costes crecen de forma más que proporcional con respecto al crecimiento demográfico. Una posible explicación del papel predominante del factor demográfico estaría en que los estudios que llegan a este resultado se refieren generalmente a períodos en los que la nota característica del proceso de urbanización ha sido precisamente la concentración de la población en los centros urbanos. Sin embargo, como ya he comentado anteriormente, los estudios más recientes llevados a cabo en el ámbito de la Comunidad Económica reflejan la existencia de problemas tanto en regiones que registran crecimiento de su población como en aquellas que sufren un descenso demográfico. Esto confirma que las dificultades de vida que surgen en el entorno urbano no pueden explicarse exclusivamente desde el punto de vista de un determinado desarrollo demográfico. Otros factores que pueden contribuir a la explicación de los costes urbanos son los siguientes:

En primer lugar debe tenerse en cuenta la situación de partida en la que se encuentra una ciudad al ser analizada en lo referente a su mayor o menor retraso de equipamiento urbano. Los informes de la CEE, por ejemplo, señalan el caso de las ciudades españolas, portuguesas y griegas, que se incorporaron más tarde que otras al fenómeno de la concentración urbana. Cuando las exigencias de dotación de infraestructuras empezaban a plantearse con claridad en estas ciudades, la crisis económica impidió llevarlas a cabo en la dimensión necesaria. Otro factor explicativo de los costes urbanos podría ser el nivel de renta de los ciudadanos. Esta es una medida de la capacidad contributiva de los ciudadanos y, consiguientemente, de la capacidad de las autoridades locales para acometer proyectos públicos. También deben tenerse en cuenta los factores geográficos del espacio donde se asientan las ciudades, que agravan en mayor o menor medida el coste de ciertos servicios. El caso más notable es el de las redes de suministros o de transportes y comunicaciones. En algunos casos, estos factores llegan a limitar la utilización de un determinado sistema (por ejemplo, el ferrocarril metropolitano) con las consiguientes repercusiones económicas para la ciudad.

Otro aspecto que suele tenerse en cuenta es el del fenómeno de la capitalidad. Existen ciudades que por el hecho de jugar el papel de capital -bien sea a niveles nacionales o internacionales- se ven empujadas a proveer una serie de servicios orientados a atender a su papel de capital. Estos servicios son en gran medida utilizados por personas y empresas que no están situadas en el núcleo urbano. Sin embargo, el coste de los mismos recae frecuentemente sobre los residentes.

Por último, como se reconoce en el informe *Urban problems and Regional Policy in the European Community*, las ciudades europeas están asumiendo nuevas funciones muy rápidamente. Los costes de ajuste derivados de este

«Una comparación internacional de los gastos de funcionamiento de los Ayuntamientos españoles respecto a los de otros países confirman unos niveles más bajos par a nuestro país. Esto puede interpretarse como síntoma de una inferior prestación deservicios, bien sea en variedad o en intensidad.»



«Las ciudades europeas están asumiendo nuevas funciones muy rápidamente. Los costes de ajuste derivados de este cambio son función directa de la importancia de las fuerzas que actúan y de su potencial para atraer nuevas funciones.»



cambio son función directa de la importancia de las fuerzas que actúan, de la capacidad de adaptación particular de cada ciudad y de su potencial para atraer nuevas funciones capaces de compensar el declive de las antiguas. En última instancia, lo más relevante por lo que se refiere a la caracterización de los costes urbanos sería la posibilidad de llegar a determinar la posible existencia, al menos a nivel teórico, de un tamaño óptimo para el que se minimizan los costes urbanos o que, en definitiva, constituya la mejor combinación posible de aspectos positivos y negativos.

Los diversos estudios realizados en este sentido indican que no resulta fácil determinar una solución que sea objetiva--mente mejor que todas las demás. Para cada categoría de costes podría encontrarse un tamaño que los hiciera mínimos en términos

unitarios, pero resulta prácticamente imposible que estas soluciones parciales coincidan para todos los costes. No sería fácil, además, obtener conclusiones generales. En primer lugar, hay que tener en cuenta que cada agrupación urbana tiene unas características propias. Además, el problema de los costes del crecimiento urbano se reduce en cierta medida a un problema de elección política y social: si la colectividad prefiere las ventajas de un tejido urbano poco apretado, debe aceptar los correspondientes costes. Estos costes deben contraponerse a las ventajas en cuanto a zonas de silencio, espacios verdes, etc.

