

LUIS CARAMES VIEITEZ (*)

*LA CIUDAD CENTRAL EN LAS AREAS METROPOLITANAS:
PROBLEMAS FINANCIEROS (**)*

1. INTRODUCCION

En el mes de septiembre de 1965 un grupo de arquitectos, historiadores, sociólogos y psicólogos sociales suscribieron la llamada "Declaración de Bochum", en la que se podía leer: "El modo de vida urbano ofrece a los hombres las más amplias posibilidades en cuanto a lugares de trabajo, de encuentros e intercambios, de diferenciación y aumento de la producción. No es la disolución de la ciudad lo que podría cumplir esta tarea, sino su lógica reordenación con los medios que nos brinda nuestra técnica y la utilización de toda la fantasía creadora de nuestro tiempo". Un acto de fe por triplicado: en la ciudad misma, en la técnica y en la imaginación humana. Pero se trataba de una fe que continúa caminando hoy por los derroteros de la esperanza. La técnica puesta al servicio de unas estructuras urbanas de pretendida funcionalidad y estética dudosa parece servir únicamente ciertos intereses —en gran parte especulativos— y colabora en la creación de habitáculos para la angustia, el aislamiento y la frustración. Sin embargo, nada hay que racionalmente nos empuje a su aceptación como inevitable. Una mirada a la historia proporciona algún optimismo: "se puede comprobar —escribe Mitscherlich— cómo las ciudades no se convirtieron tan sólo en zonas de libertad, en zonas de una libertad históricamente nueva, la libertad burguesa, sino que en ellas aprendieron también los individuos a pensar de forma más independien-

(*) Profesor de Economía Política y Hacienda de la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela.

(**) Agradezco al Instituto de Estudios Fiscales la autorización para publicar esta nota, extraída de un trabajo más amplio realizado con la ayuda económica del citado Instituto.

te. Y pese a que todos estos progresos parecieron haberse perdido durante los largos períodos de terror o de oscuridad del patriciado, de vez en cuando se producía un nuevo pequeño proceso de la razón. Así es como poco a poco se fueron constituyendo los derechos humanos" (1). Pero de cualquier modo, la evidencia recuerda día a día que los problemas urbanos son, dada la génesis y evolución de los movimientos migratorios y de los asentamientos, aquellos que vienen afectando a la mayor parte de la población de los países industrializados. Por ello es elemental que los estudiosos dirijan su mirada hacia ese cuadro patológico, siendo los científicos sociales unos de los más interesados. Los economistas, pues, no podían permanecer ajenos. En los años sesenta comienza un florecimiento de la economía urbana y, por poner un ejemplo, el "Committee on Urban Economics" de la sociedad "Resources for the Future", apoyó el desarrollo de tal disciplina en las universidades de Indiana, Syracuse, California, Nueva York, Iowa, etc. La pobreza, el nivel y la eficacia de los gastos públicos locales, el uso del suelo y la vivienda, la congestión del tráfico vienen siendo muestras del amplio catálogo de problemas emanados de un organismo tan complejo como la ciudad, sobre los que los economistas dirigen su atención.

El paso del tiempo pone en evidencia que el marco de la ciudad tradicional se ha quedado estrecho. La veloz y progresiva expansión de las zonas urbanizadas —superando los tradicionales límites de las ciudades en tanto que defensivas, mercantiles o industriales— van configurando las llamadas áreas metropolitanas, en donde —paradójicamente— se genera la mayor proporción de valor añadido al tiempo que contienen considerables bolsas de pobreza y de malestar social. Y dentro de esas aglomeraciones metropolitanas, los problemas se diferencian según se atiende a la ciudad-centro o a los anillos suburbanos. Así, y en una perspectiva financiera, el núcleo ve incrementarse sus cargas, al tiempo que se debilitan los recursos, hablándose en consecuencia de una "explotación" por parte de su zona de influencia. A su vez, en ésta se suscitan problemas de economías de escala, externalidades y equidad. Resulta lógico, por tanto, que los economistas hayan ampliado su campo de observación al ámbito metropolitano, lugar predilecto para la exacerbación de las dificultades urbanas. En esta nota resumiremos muy sucintamente el estado de la cuestión, refiriéndonos a la ciudad central.

(1) Cfr. MITSCHERLICH, A.: *"Tesis sobre la ciudad del futuro"*, Alianza, Madrid, 1977.

2. CRECIMIENTO Y DESCENTRALIZACION

Tomando como punto de referencia los EE.UU., puede observarse cómo la población ha aumentado con mayor rapidez en las áreas metropolitanas:

CUADRO N° 1

CRECIMIENTO DE LA POBLACION URBANA Y METROPOLITANA

Años	Población urbana (%)	Población rural (%)	Población metropolitana (%)	Población no metropolitana (%)
1790	5,1	94,9	—	—
1840	10,8	89,2	—	—
1900	39,6	60,4	31,7	63,8
1910	45,6	54,4	37,5	62,5
1920	51,2	48,8	43,7	56,3
1930	56,1	43,9	49,8	50,2
1940	56,5	43,5	51,1	48,9
1950	64,0	36,0	56,8	43,2
1960	69,9	30,1	63,0	37,0
1970	73,5	26,5	68,6	31,4

FUENTES: BOGUE, D.J.: *"Population Growth in Standard Metropolitan Areas"*, Housing and Home Finance Agency, diciembre 1953. U.S. BUREAU OF THE CENSUS, *"Census of Population"*.

Si atendemos ahora a la evolución de las ciudades centrales y de sus anillos suburbanos, se percibe a lo largo del siglo una inversión de tendencia, en el sentido de que muchas ciudades-centro tradicionales llegan a perder población:

CUADRO N° 2

TASA DE CRECIMIENTO DEMOGRAFICO

Años	N° de AM	Tasa de crecimiento sobre la década precedente (%)		
		Ciudades centrales	Anillos suburbanos	Zonas no metropolitanas
1910	71	35,3	27,6	15,0
1920	94	26,7	22,4	8,1
1930	115	23,3	34,2	7,1
1940	125	5,1	13,8	6,2
1950	162	13,9	34,7	6,0
1960	212	10,7	48,6	7,1
1970	243	6,4	26,8	6,8

FUENTES:BOGUE, D.J.: Op. cit. y BUREAU OF THE CENSUS, Op. cit.

Parece pertinente preguntarse por las razones que han provocado la anterior evolución demográfica y la trayectoria de la urbanización. La tecnología del transporte es un factor decisivo en la configuración urbana. En un principio, el ferrocarril de vapor atrajo hacia ciertos puntos de su red grandes concentraciones de población. Dentro de las ciudades, sin embargo, la tracción animal constituía el medio más común de desplazamiento, de tal forma que las ciudades "de casco y pies" tendieron a densificarse en alto grado: la proximidad era lo que realmente interesaba.

Pasada la primera mitad del XIX, dos innovaciones fueron trascendentales: la construcción a base de armazones de hierro —que desplazó a la mampostería y el ascensor. A finales de siglo comienza también a generalizarse el tranvía, facilitando la extensión superficial de la ciudad, complementándose con un transporte subterráneo incipiente. Todo ello iba poniéndose al servicio de una ciudad mononuclear, de manera que "sustentados en las grandes innovaciones del transporte que fueron el ferrocarril, el tranvía, el subterráneo y el ascensor, las ciudades centrales llegaron a lo que

podría llamarse su apogeo demográfico, en los primeros años del siglo actual" (2).

Los trabajos empíricos ofrecen un fuerte apoyo a lo que se ha llamado *desbordamiento* de la ciudad-centro. En efecto, se comprueba que a mayor densidad en la ciudad-centro, mayor crecimiento de la población del área metropolitana correspondiente al anillo suburbano (3). El hecho es fácilmente comprensible si se tiene en cuenta que el espacio es un recurso escaso, por lo que, a pesar de las innovaciones tecnológicas, existe un límite al crecimiento de los centros, que determina un desarrollo más veloz del entorno suburbano.

Sin embargo, la aparición del automóvil abre un nuevo horizonte al proceso urbanizador, ayudando a configurar —al popularizarse— la actual estructura metropolitana. Y lo ha hecho —sobre todo según nos muestra la experiencia estadounidense— no sólo a nivel de lugares de residencia, sino que supuso igualmente una descentralización en las ocupaciones (4).

Al lado de la influencia del automóvil hay que considerar igualmente la elevación del nivel de vida —el espacio como un bien cuya elasticidad-renta es superior a la unidad—, fenómeno que va estrechamente ligado a un nuevo modo de entender la vida en relación con la naturaleza, es decir, un cambio en las preferencias individuales.

3. SITUACION FINANCIERA DE LA CIUDAD-CENTRO

Al mismo tiempo que la dinámica de cambio y crecimiento fue dando forma a un tipo ya generalizado de asentamientos residenciales y ocupacionales, esa misma evolución trastocó el funcionamiento de las instituciones financieras locales. Las cargas a que había de hacer frente la ciudad-centro tradicional se

(2) Cfr. HEILBRUN, J.: *"Administración Pública y Política Urbana"*, Marymar, Buenos Aires 1974, p. 42.

(3) *Ibid.* p. 44.

(4) Vid. HOOVER, E.M. y BERNON, R.: *"Anatomy of a Metropolis"*, Harvard University Press, 1959. KITIGAWA, E.M. y BOGUE, D.J.: *"Suburbanization of Manufacturing Activity Within Standard Metropolitan Areas"*, Scripps Foundations, Oxford, Ohio 1955.

vieron aumentadas, y simultáneamente no se produjo una potenciación de sus recursos. Todavía más; se ha observado que en muchos casos esos recursos se han debilitado, dentro de un proceso de deterioro acumulativo.

El desarrollo de la urbanización, así como la elevación del nivel de vida, llevan consigo un aumento de las cargas financieras para las ciudades, con independencia del fenómeno de descentralización metropolitana (5). Sin embargo, es precisamente este último hecho el que provoca una mayor ampliación en los gastos de los centros de aglomeración. El abandono de su residencia tradicional por parte de los que detentan rentas más elevadas se traduce en un reemplazamiento por individuos más menesterosos, lo que conlleva una intensificación de funciones tales como policía, higiene o asistencia social (6). Por añadidura, todo lo relacionado con la vialidad, transportes y estacionamientos se ve también afectado, al utilizar más a menudo el automóvil los que habitan en los anillos suburbanos (7). Todos estos hechos son tan ciertos y evidentes en muchos países, que se ha llegado a hablar de "explotación" del centro por parte de los alrededores, como luego veremos (8).

En general, sobre todo en aquellos países con predominio de impuestos tipo *property tax*, se produce una disminución de los ingresos de la ciudad-centro. Las empresas que necesitan extensiones considerables de terreno para sus instalaciones, se ubican más allá del núcleo central, mientras que recurren a éste las empresas que utilizan intensivamente el trabajo. Es el fenómeno cada vez más frecuente de la terciarización (9). Ello lleva consigo

(5) Vid. BAUMOL, W. "Urban services: interactions of public and private decisions", en SCHALLER, H. "Public expenditure decisions in the urban community", John Hopkins Press, 1963, p. 5 y ss.

(6) Vid. BRAZER, H. "Some fiscal implications of metropolitanism", en CHINITZ, B.: "City and Suburb", Prentice Hall, 1964, p. 134 y ss.

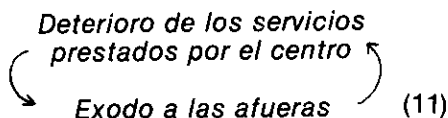
(7) Vid. BERGASSE, H. "Un exemple du problème du financement des équipements collectifs: les transports urbains", en "Revue de science financière", 1967, pp. 632-753.

(8) En Europa todavía no se identifica en toda su pureza el modelo americano, ya que existen porciones de los anillos suburbanos conteniendo estratos de población de baja renta.

(9) Vid. SAPORTA, B.: "Economie urbaine et finances locales", Cujas, París 1971, p. 48.

una notable reducción de las bases impositivas. Además, las ciudades-centro —como ya dijimos— se encuentran con una exigencia creciente de aparcamientos, zonas verdes, etc., cuya realización supone reducir todavía más los ingresos (10).

En el seno del proceso que acabamos de esbozar, frecuentemente tiene lugar un fenómeno circular:



Con independencia de las aproximaciones teóricas, se han llevado a cabo estudios de carácter empírico que han demostrado que el *esfuerzo fiscal* de los habitantes de los núcleos es mayor que el realizado por los residentes en anillos suburbanos (12). Esta constatación nos coloca en las puertas de la denominada “Teoría de la explotación”.

4. LA TEORIA DE LA EXPLOTACION

“Las ciudades centrales —ha dicho Margolis— sostienen que el habitante suburbano llena sus calles, demanda servicios de policía y bomberos mientras compra y trabaja, y luego se retira fuera de los límites municipales a su valiosa propiedad residencial, que según creen las ciudades centrales debería ser gravada para pagar

(10) Para todos estos problemas, vid. BRAZER, H. op. cit. pp. 127-151. MARGOLIS, J.: “Municipal fiscal structure in metropolitan area”, en *“The Journal of Political Economy”* Junio 1957, pp. 225-237. FEINBERG, M. “The implications of core-city decline for the fiscal structure of the core-city”, en *“National Tax Journal”*, vol. XVII, 1964, pp. 212-231.

(11) Sobre el carácter de esta secuencia dinámica se ha preguntado Baumol, en el sentido de descubrir si el deterioro sucesivo era o no estable. Vid. BAUMOL, op. cit., pp. 5-11.

(12) Vid. WOO SIK KEE: “City-Suburban differentials in local government fiscal effort”, en *“National Tax Journal”*, vol. XXI, 1968, pp. 183-189. También SACKS, S.: “Metropolitan fiscal disparities”, en *“The Journal of Finance”*, Mayo 1968, pp. 229-250.

esos servicios públicos" (13). Ahí está implícita la tesis de la "explotación". Varios han sido los estudiosos que persiguieron su contrastación (14), utilizando modelos de regresión múltiples. En conjunto, aparece entre los resultados una relación significativa e inversa entre los gastos per cápita del núcleo central y su importancia relativa con respecto al área metropolitana.

Jean Michel Uhaldeborde, con el cual hemos podido compartir nuestras preocupaciones en estas materias, estudió la teoría de la explotación en el seno de la Communauté Urbaine de Bordeaux (15), llegando a constatar una serie de hechos: 1) el municipio de Bordeaux ocupa el primer lugar en cuanto a decrecimiento demográfico, seguido por los de Lyon, Nancy y Lille. 2) Puesto que el excedente natural es positivo, la disminución de población se deberá a las migraciones. 3) La declinación demográfica se acelera en el tiempo. 4) Paralelamente a la disminución demográfica se produce un desplazamiento de las actividades económicas hacia la periferia. Simultáneamente se presentan los típicos efectos "spillovers", que vienen a explicar parcialmente la evolución —al alza— del gasto de la ciudad-centro. Sin embargo, aun cuando parece que el cuadro responde al modelo estadounidense, las propias características del sistema financiero e institucional francés lo hacen diferente. En efecto, así como en USA hay un predominio del *property Tax* —lo que incide muy sensiblemente en la financiación de los núcleos centrales al emigrar ciudadanos y empresas— en Francia los recursos son más diversos. A través de la llamada *tasa local*, que se paga en el lugar en que se efectúa el gasto, así como otras transferencias explícitas (participaciones de

(13) Cfr. MARGOLIS, J. Metropolitan Finance Problems: Territories, functions and growth", en UNIVERSITIES NATIONAL BUREAU COMMITTEE FOR ECONOMIC RESEARCH", "*Public Finance: needs, sources and utilization*", Princeton University Press, 1961, p. 256. El iniciador de tal teoría fue HAWLEY, A. "Metropolitan population and municipal government expenditures in central cities", en "*Journal of Social Issues*", n° 1, 1951, pp. 100-108.

(14) BRAZER, H. "*City expenditures in the United States*", N.B.E.R., Occasional paper n° 66, 1959, p. 54. WOOSK KEE, "Central City expenditures and metropolitan areas", en "*National Tax Journal*", vol. XVIII, 1965, pp. 337-353. FREVILLE, Y. "*Recherches statistique sur l'économie des finances locales*", Tesis doctoral, Rennes, 1966, tomo II, p. 174 y ss.

(15) Vid. UHALDEBORDE, J.M. "Les Communautés Urbaines contre les Communes Centres?. Les transferts du V.R.T.S. dans le cadre de la Communauté Urbaine de Bordeaux", en "*Revue Economique su Sud-Ouest*", n° 3, 1976, pp. 307-345.

municipios vecinos, pagos de los usuarios, etc.) se produce una cierta internalización de los desbordamientos (“spillovers”).

Estas últimas consideraciones podrían inducir a error, ya que no son suficientes para invalidar la tesis de la explotación. El esfuerzo fiscal de la municipalidad de Bordeaux es superior al de la aglomeración que encabeza. Después de 1978, sobre todo, con la puesta en funcionamiento de la *Communauté Urbaine*, la presión fiscal soportada por Bordeaux-centro se incrementó. Si se suman las presiones fiscales municipal, comunitaria y departamental, las economías domésticas bordelesas soportan —como es comprobable— la imposición más fuerte. Por lo tanto, dice Uhaldeborde, “desde la creación de la C.U.B., los elementos socioeconómicos y financieros que sostienen la tesis de la explotación de la ciudad-centro en los Estados Unidos parecen reunidos en el marco de la aglomeración bordelesa” (16). Con posterioridad a 1972 se adoptaron medidas para paliar esa situación, que amenazaba con limitar severamente la oferta de servicios públicos.

Ahora bien, esa “explotación” hay que matizarla. En efecto, el hecho de que el nivel de gastos de los núcleos centrales dependa del tamaño de la población aglomerada —suministradora de la diaria “población de contacto” que incrementa los gastos de funcionamiento— no implica forzosamente la “explotación” (17). Además, en algunos países, la disparidad en los niveles de renta entre centro y distritos periféricos conduce a un proceso redistributivo en beneficio de la ciudad-centro a través del impuesto nacional sobre la renta (19). De cualquier forma —y a pesar de tratarse de un problema fuertemente controvertido (20)— parece existir una relativa evidencia en una perspectiva financiera del “aprovechamiento” de la ciudad central por parte de los anillos suburbanos.

(16) Cfr. UHALDEBORDE, J.M.: op. cit., p. 340.

(17) Vid. HEILBRUN, J.: op. cit., pp. 404-405. THOMSON, W. “A preface to urban economics”, John Hopkins Press, Baltimore 1965, p. 283 y ss. ANDREWS, R.: “Urban growth and development”, Simmons-Boardman, New York, 1962, p. 139 y ss.

(18) HEILBRUN, J.: op. cit., p. 404. SAPORTA, B.: op. cit.: p. 55. La posible compensación es también apuntada por UHALDEBORDE, J.M. op. cit. p. 340. Han tratado de evaluar los efectos totales, entre otros, GREENE, K.V. y otros, “Fiscal Interactions in a Metropolitan Area”, Lexington Books, 1974.

(19) Vid. ANDREWS, R.: op. cit., p. 154.

(20) Vid. AULD, D.A. y COOK, G.C.: “Suburban Central City Explotation thesis: A comment”, en “National Tax Journal”, diciembre 1972.

