

## PROBLEMAS ECONÓMICOS DE LA HIPERURBANIZACIÓN

Ramón Frediani  
Instituto de Economía y Finanzas  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Nacional de Córdoba

Aunque los problemas de la excesiva urbanización, son y han sido ampliamente estudiados por la teoría económica en los últimos 25 años, las soluciones no han aparecido con igual frecuencia e intensidad. Hace uno o dos siglos –según el país de que se trate– el fenómeno de la urbanización era causado por la revolución industrial. Hoy, la causalidad se origina en el cambio tecnológico acelerado y la globalización, que incentivan flujos migratorios entre regiones, países y ciudades, los que en general tienen como destino final preferente a ciudades de gran tamaño. Este proceso ha alcanzado tal dimensión, que puede afirmarse que la economía contemporánea es hoy básicamente un fenómeno urbano, pues más del 85% del PBI y del empleo es generado por la actividad comercial, industrial y de servicios dentro de las ciudades.

Es una faceta poco analizada en Argentina la posibilidad de usar las finanzas públicas para resolver –o mejor dicho atenuar– el problema de la tendencia hacia la hiper-urbanización. El tema tiene un pie en el campo de las Finanzas Públicas y otro, obviamente, en el de la Economía Urbana, que es precisamente el punto de vista desde el que acá pondremos énfasis.

El no permitir en Argentina (realidad que no necesariamente se da en otros países) que los municipios perciban impuestos propios, puede encontrar también su explicación en que la población urbana (y la problemática urbana) no era

relevante hasta un par de décadas, y por ello los gobiernos locales históricamente sólo fueron considerados como unidades administrativas de menor importancia dentro de la estructura del estado<sup>1</sup>, encargadas de brindar solamente los cuatro servicios básicos que requiere una ciudad: higiene urbana, alumbrado público, expansión y reparación de la infraestructura vial y mantenimiento y ornamentación de paseos públicos.

Esa visión ha quedado superada por la creciente urbanización. Hoy la función que se asigna a los gobiernos locales, además de las nombradas, es promover la economía urbana en su conjunto, preservando la calidad de vida de sus habitantes y actuando el municipio como agente proactivo en la promoción del desarrollo económico y social. Así, se ha pasado del urbanismo (visión arquitectónica del diseño, la estética y la funcionalidad de la ciudad) a la economía urbana, que interpreta a la ciudad como una organización social o emprendimiento público-privado que produce bienes y servicios, al igual que una empresa y como tal debe ser analizada.

En consecuencia, la multiplicidad de roles y funciones que se le asigna y cumple el municipio moderno exige a su vez dejar de lado aquella visión restringida y obsoleta de las Finanzas Públicas tradicionales de permitirles sólo percibir tasas para financiar aquel grupo reducido de servicios urbanos básicos antes mencionados. Si la doctrina tributaria no coincide

1- Excepto durante nuestra época de la Colonia, e incluso hasta mediados del siglo XIX, en que el gobierno municipal constituía la principal unidad administrativa del estado, porque todavía era débil el nivel de los gobiernos provinciales e incluso el del gobierno nacional.

con la realidad, hay que actualizar la doctrina y no al revés, pues en las últimas décadas la realidad urbana ha superado ampliamente a los estrechos límites de la doctrina tributaria convencional<sup>2</sup>.

Paradójicamente, esa doctrina "anti-impositiva municipal" se gestó a pesar de que Argentina tuvo una de las urbanizaciones más tempranas en América Latina: ya a principios de siglo XX (censo poblacional de 1914), la población urbana superaba el 50% de la población total. En la actualidad, si proyectamos los datos del último Censo Nacional de Población (octubre de 2001), la población argentina a fines del 2007 estaría en aproximadamente 40 millones de habitantes, de los cuales el 92% ya sería urbana (37 millones), distribuida en el territorio nacional en 2.198 municipios y 1.054 comunas, totalizando 3.252 núcleos urbanos<sup>3</sup>.

La migración del campo a la ciudad ya se habría agotado (o sería marginal la que aún queda por desplazarse pues se estima que deja de hacerlo cuando la urbana llega al 95% de la población total). Ahora, la población urbana sigue creciendo por migración desde países vecinos (Paraguay, Bolivia y en menor medida desde Perú) o por las mayores tasas de natalidad que se verifican en los cinturones de pobreza y marginalidad de las grandes ciudades.

Acá hay dos problemas a considerar: uno es la superurbanización (92% de la población total ya es urbana), fenómeno social prácticamente irreversible pues resulta utópico plantearse la contra-urbanización, y el otro, al interior de la sociedad urbana, es la desigual distribución de la población entre los 3.252 centros urbanos que tiene nuestro país, los que a pesar

de su gran número no llegan a constituir una red coordinada de ciudades propiamente dicha con un orden jerárquico racional y equilibrado entre ellas, tal que constituyan un soporte funcional a un proceso de desarrollo económico regional equilibrado dentro del país<sup>4</sup>, puesto que coexisten zonas con un gran vacío demográfico junto a otras con alta densidad demográfica y desconexiones significativas no sólo entre regiones sino también entre ciudades importantes del país<sup>5</sup>.

Así, a junio de 2007 los 31 principales conglomerados urbanos existentes<sup>6</sup> suman 23.850.000 habitantes, el 64,4% del total de la población urbana, mientras que los 3.221 centros urbanos restantes poseen el 35,6% de población urbana, es decir, el 1% de las ciudades argentinas concentra dos tercios de la población urbana total.

De una metrópolis de casi 13 millones (primera jerarquía), pasamos a 2 ciudades de segunda jerarquía con 1,4 millones cada una (Rosario y Córdoba); a 5 ciudades de tercera jerarquía entre 500.000 y 700.000 de hab. (Gran Mendoza, Gran Tucumán, Mar del Plata, La Plata, Salta); 23 ciudades de cuarta jerarquía de entre 100.000 a 500.000 habitantes; luego hay 38 ciudades de quinta jerarquía (entre 50.000 y 100.000 habitantes), 214 de sexta jerarquía (10.000 a 50.000 habitantes) y 584 de séptima jerarquía (2.000 a 10.000 hab.). Finalmente, entre 500 y 2.000 habitantes hay 1.331 municipios y 1.054 comunas.

El modelo de jerarquización de regiones y centros urbanos más aceptado por la Teoría Económica Regional, es el concebido por los economistas alemanes Walter Christaller (1933)<sup>7</sup> y August Losch (1939)<sup>8</sup>, que optimiza la distri-

2- Una muestra de 4 países desarrollados (USA, Francia, Italia, y Reino Unido) indica que sus gobiernos locales participan en el 24,5% del gasto total gubernamental, cuando el valor promedio observado en Argentina es un tercio de aquel: el 8,4% (Fuente: Petrei H. (2007), Las Finanzas Públicas en América Latina, en el último cuarto de siglo" XL JFP, Córdoba, sept.).

3- INDEC (2005), Anuario Estadístico de la República Argentina, Buenos Aires. La diferencia conceptual entre "municipio" y "comuna" depende del número de habitantes (entre 500 y 3.000 habitantes) y su definición varía según la provincia de que se trate.

4 Esta es la idea que adoptó Francia con su política de ordenamiento territorial iniciada a partir del Segundo Plan Nacional (1954-1957) por Jean Monnet, continuada hasta el presente, y que hoy es el ejemplo más exitoso a nivel mundial de equilibrio en el desarrollo regional a través de una docena de polos estratégicos de desarrollo complementados por una red de aproximadamente 25.000 municipios y comunas de diversas jerarquías.

5- Una responsabilidad destacada en esta desconexión urbana y regional la tiene el diagrama radial de la red ferroviaria y vial construida entre 1870 y 1940 hacia el puerto de Bs.As. y que aún no ha sido sustituida por un esquema integrador del espacio económico nacional.

6- Los seleccionados por el INDEC para realizar la Encuesta Permanente de Hogares y que tienen más de 100.000 habitantes cada uno.

7- Christaller Walter, (1933), Central Places in Southern Germany, Jena, Alemania.

8- Losch August (1939), Teoría Económica Espacial (traducción), Editorial El Ateneo, Buenos Aires 1957.

**Argentina**  
**Estructura Jerárquica de ciudades -2007**

Jerarquía de centros urbanos	Cantidad óptima de ciudades	Población promedio teórico por ciudad	Cantidad de Ciudades observadas	Diferencia entre el N° óptimo y observado de ciudades
1	1	6.166.666	1	0
2	6	1.027.777	2	-4
3	36	171.296	5	-31
4	216	28.549	51	-165
5	1.296	4.758	214	-1.082
6	1.697	793	2.385	+688
TOTAL	3.252	37.000.000	3.252	

Fuente: elaboraciones propias en base al Censo Nacional de Población 2001

bución espacial de una red de ciudades en regiones en forma de un panal de abejas, indicando que las regiones económicas son óptimas<sup>9</sup> si tienen formas de hexágonos conteniendo en cada uno de sus 6 vértices ciudades satélites de una ciudad central de jerarquía superior, formándose así una piramidación de sucesivas jerarquías, entre las cuales, debe haber una relación de 6 a uno en el número de ciudades y manteniendo una igualdad de población total entre las jerarquías:

Se observa en la situación actual del país: (1) una macrocefalia con una ciudad próxima a los 13 millones de habitantes que no tiene como contrapeso un número suficiente de ciudades de segunda jerarquía, ya que debería haber 6 y sólo hay 2 que suman el 22% de la población de aquella; (2) un déficit de ciudades especialmente las de un tamaño intermedio entre 20.000 y 200.000 habitantes, correspondientes a las jerarquías 3 y 4; (3) un exceso de ciudades de menor tamaño, correspondientes a las jerarquías 5 y 6 (las de menos de 10.000 habitantes), que suman 2.993 localidades, el 92% del total de las ciudades argentinas.

Destacar la necesidad de incrementar los recursos fiscales propios mediante un replanteo del principio – no fundado constitucionalmente – de la exclusión de la potestad de establecer impuestos municipales<sup>10</sup>, como así también el proponer mayor coparticipación hacia los gobiernos locales, es sólo una parte de la solución del problema del gigantismo urbano. En una perspectiva complementaria, el objetivo debería ser utilizar la Política Económica en general para – si no evitarlo, pues es casi imposible – al menos desalentarlo. En otros términos, que las finanzas públicas (en su doble faceta de ingresos y gastos) no terminen, sin darse cuenta, promocionando la concentración urbana al favorecer a ciudades de mayor tamaño.

En los últimos años, el fenómeno de crecimiento urbano en Argentina, más que explicado por aquella tradicional e histórica migración campo-ciudad (que ocurrió con intensidad entre mediados de los años '40 y fines de los '70 cuando el país todo asistía al proceso de sustitución de importaciones y al desarrollo

9- Áreas de mercado óptimas en el sentido de minimizar a las empresas allí radicadas el costo total de transporte de sus inputs y outputs.

10- El especialista tributario Dr. Giuliani Fonrouge plantea con claridad que la autonomía municipal que la Constitución Nacional garantiza y otorga a los gobiernos locales, implica también el reconocimiento de su autonomía tributaria, es decir la potestad de fijar impuestos y no sólo tasas y contribuciones sobre los habitantes y bienes de la ciudad.

de la industrialización liviana), es hoy una migración desde las ciudades pequeñas hacia las grandes ciudades, es decir es una migración esencialmente interurbana, reforzando la tendencia hacia la macrocefalia, no sólo existente entre el área portuaria metropolitana de la Capital Federal<sup>11</sup>- Gran Buenos Aires (que en los hechos funciona como una sola mega ciudad<sup>12</sup>, un área metropolitana con 12.728.000 habitantes, casi un tercio de la población total del país) respecto al interior del país en su conjunto, sino que esa deformación se repite a nivel provincial entre sus ciudades capitales y las del interior de las mismas.<sup>13</sup>

Así, las grandes urbes fagocitan a las de menor tamaño ocasionando una excesiva concentración demográfica que resulta ineficiente desde el punto de vista de la economía nacional, por los crecientes costos de congestión del transporte, saturación de la capacidad instalada de los servicios públicos, incrementos exorbitantes en el precio de la tierra, costos ambientales en polución y contaminación, costos sociales en marginalidad extrema, criminalidad, drogadicción, etc. que llevan al sistema a operar con externalidades negativas, rendimientos decrecientes y costos marginales crecientes.

En futuras investigaciones orientadas a reforzar la disponibilidad de recursos tributarios municipales para satisfacer el menú creciente de más y mejores servicios y funciones que exige la sociedad a los gobiernos locales, debería contemplarse la incorporación de los siguientes aspectos:

1) el gasto público nacional y provincial puede ser utilizado como un excelente instrumento

de Política Económica para promover una mejor redistribución de la población urbana en el espacio económico, incentivando a que los flujos migratorios vayan desde las grandes ciudades hacia las de tamaño intermedio. Descentralizar la población desde ciudades grandes hacia ciudades más pequeñas debería constituir una política de estado de largo plazo en materia de descentralización y ordenamiento territorial de la economía, ya que mejoraría la competitividad sistémica en la sociedad, reduciría los costos de aglomeración y en general los crecientes costos económicos y sociales propios de todo gran conglomerado urbano, pero obviamente, sin llegar a promover una excesiva atomización en el sistema de ciudades puesto que tendría el inconveniente de ir hacia deseconomías de escala importantes en materia de prestación de servicios públicos urbanos, cuando se trata de municipios menores de 50.000 habitantes. De esta forma, la propuesta es que el gasto público nacional y provincial per cápita urbana, sea decreciente a medida que aumentan el tamaño de las ciudades<sup>14</sup>, especialmente cuando superan el tamaño óptimo de ciudad (en Argentina este tamaño óptimo de ciudad estaría alrededor de 500.000 habitantes).

2) Debería utilizarse las Finanzas Públicas (tanto vía ingresos como gastos), como instrumento para inducir a que el crecimiento urbano se aproxime al tamaño óptimo de ciudades, es decir, a nivel nacional evitar el crecimiento en las ciudades mayores a los 500.000 habitantes, y a su vez promover el crecimiento de ciudades intermedias de tamaño sub-óptimo de entre 50.000 y 500.000 habitantes (con menos de

11- Si bien los datos de los dos últimos censos nacionales de población muestran una disminución absoluta en la población de Capital Federal, ello se explicaría por migración hacia áreas suburbanas residenciales y "barrios cerrados" localizados en zonas del Gran Buenos Aires y hasta 50 Km. a la redonda.

12- Por convención, se denominan mega-ciudades a las conurbaciones entre 10 y 20 millones de habitantes (Buenos Aires, Shangai, Los Ángeles, Pekín, Nueva Delhi, Yakarta) y meta-ciudades a las que superan esta última cifra (México DF, San Pablo, Tokio, New York, Bombay, Calcuta, Lagos).

13- En realidad existe una conurbación metropolitana que va desde la ciudad de Campana hasta La Plata totalizando 13,5 millones de habitantes, un tercio del país, cuando en los 10 países más desarrollados, la población de sus capitales o principal área metropolitana no superan el 8% de la población total.

14- Un ejemplo elocuente es el gasto público social en vivienda económica. Su concentración en las grandes ciudades no hace sino atraer nueva población pobre a las mismas, es decir, lejos de descentralizar, incentiva la concentración demográfica, ya que la población por debajo de la línea de pobreza sigue fluyendo hacia las grandes urbes, con la esperanza de encontrar allí energía gratis, vivienda gratis, servicios sociales, etc.. Esta atracción de nuevos pobres a las grandes ciudades alimenta el crecimiento de los ghettos urbanos denominadas "villas de emergencia" o "villas miseria" en Argentina, "fabelas" en Brasil, "poblaciones" y "callampas" en Chile, "barriadas" o "pueblos jóvenes" en Perú, "cantergriles" en Uruguay, "bidonvilles" en Francia y en la África francoparlante, "sarpanes" o "barcos vivienda" en ciudades costeras del sudeste asiático, "tugurios" en Costa Rica, "chabolos" en España, "chacaritas" en Paraguay, etc. Así, se da la paradoja de que en las grandes ciudades, el alivio de la pobreza atrae nueva pobreza proveniente del hinterland o área de influencia de la ciudad.

50.000 habitantes habría deseconomías de escala en la prestación de los servicios públicos). Esta pauta puede parecer muy general, y por ello en su reemplazo podría aplicarse por provincia: desalentar el crecimiento de sus ciudades capitales y por el contrario promover el crecimiento de ciudades de menor jerarquía del interior de cada provincia, aunque también teniendo la precaución en el extremo inferior de desalentar aquellos asentamientos con menos de 5.000 habitantes por ser económicamente ineficientes y sin economías de escala desde el punto de vista de una economía provincial.<sup>15</sup>

3) A medida que crece el tamaño de una ciudad, crece la complejidad de su estructura y funcionalidad y además aumentan las legítimas demandas de su población bajo la forma de presiones por más y mejores servicios. Aún así, los municipios – aunque lo reclame su población– no deberían avanzar en asumir funciones que no les compete y que son propias de las jurisdicciones provinciales y nacionales<sup>16</sup>, a menos que éstas le proporcionen los correspondientes recursos para satisfacerlas. En los mercados políticos, la máximas autoridades de los gobiernos locales, en el intento de destacarse ante su electorado maximizan la oferta de bienes públicos, ampliando permanentemente el listado de más y nuevas funciones y servicios que ofrecen a su población, sin darse cuenta que con ello, a menudo comprometen a sus respectivas finanzas municipales más allá de un límite razonable, lo que da inicio a déficit presupuestarios, incremento de deuda pública municipal, reducción del gasto de capital municipal, para finalmente reclamar a las jurisdicciones superiores el envío de recursos adicionales al régimen de coparticipación vigente, dando así origen a una dependencia política que debilita el principio de autonomía y autarquía municipal.

4) un bien público que tiene elevadas externalidades sociales positivas y que podría contribuir significativamente a atenuar los costos sociales del gigantismo urbano y crecimiento desordenado de las ciudades es el planeamiento urbano, implementado mediante Planes Estratégicos de Desarrollo Urbano. Sin embargo, en Argentina este importante instrumento de la gestión del estado es poco menos que inexistente<sup>17</sup>, y cuando existen casi nunca llegan a ejecutarse porque en la mayoría de las gestiones municipales la prioridad es la coyuntura y no el largo plazo. Si se sugiere que las jurisdicciones superiores de gobierno (provincial y nacional) transfieran más recursos a los gobiernos locales, debería contemplarse como prerequisite para que un municipio reciba recursos adicionales, la existencia y ejecución de planes estratégicos de desarrollo urbano periódicamente actualizados, pues financiar inversiones públicas urbanas aisladas e independientes de un esquema global de planificación integral de la ciudad puede convertirse en una utilización ineficiente de los recursos escasos del estado.

Estas cuatro recomendaciones: (1) orientar el gasto público nacional y provincial para incentivar migraciones desde las grandes ciudades hacia las de menor dimensión, especialmente las de tamaño intermedio; (2) aplicar los instrumentos de política económica que sean posibles para que las ciudades tiendan a aproximarse a sus tamaños óptimos regionales y/o provinciales; (3) no brindar (ni promover el financiamiento) de servicios a nivel municipal que correspondan y sean propios de las jurisdicciones provinciales y nacional, al menos hasta tanto haya una clara redefinición y reasignación de funciones entre

15- El tamaño óptimo de una ciudad se alcanza cuando se minimiza el costo per cápita de la prestación de la sumatoria de los 4 servicios públicos urbanos básicos, y eso se logra cuando su costo medio per cápita coincide con su costo marginal per cápita. Las ciudades de tamaño subóptimo tienen costos medios superiores a los marginales y las de tamaño por encima del óptimo tienen costos marginales superiores a los costos medios (Chambouleyron Andrés, "Congestión Urbana y Tamaño óptimo de ciudades, Anales de la XXXI Reunión Anual de la AAEP, Salta, 1996). Obviamente, los costos dependen de la estructura de precios vigentes en cada región, razón por la cual dentro de un mismo país, puede haber varios tamaños óptimos de ciudades, según la región o provincia de que se trate.

16- Ejemplos: construcción de vivienda económica para población marginal, avanzar en la prestación de servicios de salud y/o de educación de alta complejidad o prestaciones de asistencia social que sean propios de los Ministerios de Salud, Educación y Bienestar Social de provincias y de la nación, etc.

17- Un relevamiento realizado por la Fundación Grupo INNOVA ("Ranking nacional de Municipios", Buenos Aires, 2003), determinó que en Argentina el 83% de las ciudades no posee ni ejecuta planes estratégicos de desarrollo urbano.

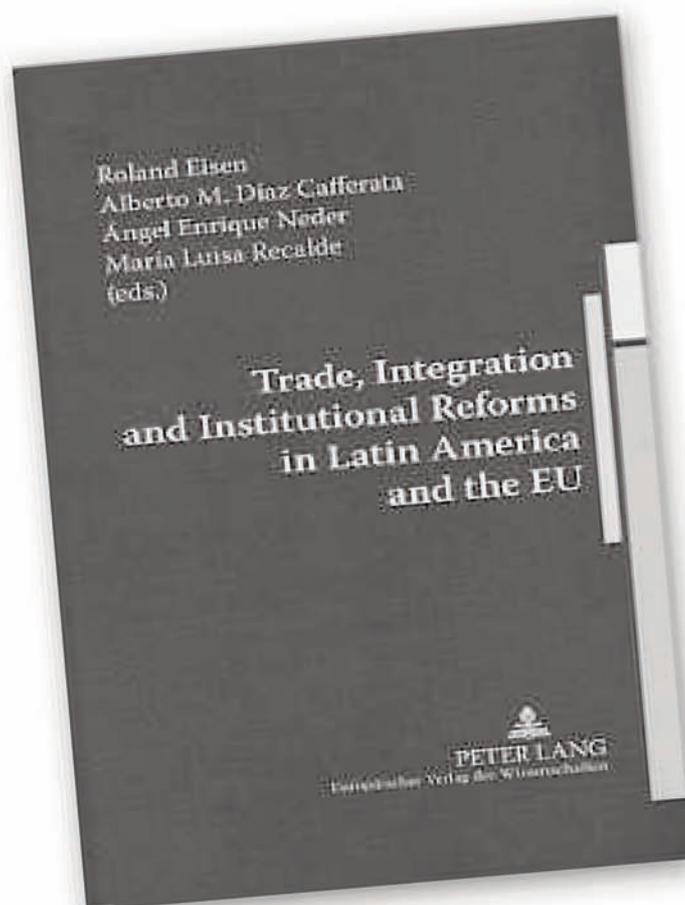
las distintas jurisdicciones de gobierno; y (4) obligar a las ciudades a realizar planeamiento urbano como prerequisite para acceder a fondos adicionales a la coparticipación, pueden convertirse junto a la propuesta del autor de este trabajo de permitir a los municipios cobrar impuestos (desterrando así una doctrina y jurisprudencia muy arraigada en Argentina aunque sin fundamento constitucional), pueden constituir un aporte importante para resolver aunque sea en parte los problemas que ocasiona la hiper-urbanización desordenada y paralelamente contribuir a una mejor distribución demográfica urbana y regional y por ende alcanzar una mayor eficiencia, ventajas competitivas y equidad en la funcionalidad espacial de la economía nacional.

### Bibliografía

- Christaller, W. (1933), *Central Places in Southern Germany*, Jena, Alemania.
- Fundación Grupo INNOVA (2003), *Ranking nacional de Municipios*, Buenos Aires.
- Ghilardi, M. (1996), "El Tamaño de las Ciudades y la Eficiencia en la Asignación de los Recursos Públicos", en *Anales de las XXXI Reunión Anual de la AAEP*.
- INDEC (2005), *Anuario Estadístico de la República Argentina*, Buenos Aires.
- Krugman, Paul (1980); "Scale Economies, Product Differentiations and the Pattern of Trade. *AER*, Vol. 70 N° 5.
- Losch, August (1939), *Teoría Económica Espacial*, Editorial El Ateneo, Buenos Aires 1957.
- Petrei, H. (2007), "Las Finanzas Públicas en América Latina, en el último cuarto de siglo" *XL JFP*, Córdoba, septiembre de 2007.
- Sáez Lozano, J. y Brañas, G. (2001), "Sistemas de Ciudades y Tamaño: Un modelo de Diferenciación del Producto". *Estudios Económicos del Colegio de México*.

## Trade, Integration and Institutional Reforms in Latin America and the EU

Roland, Eisen; Alberto M., Díaz Cafferata; Ángel E., Nader; María L., Recalde. (eds.)  
-2007-



### **Sinopsis**

*Los procesos en curso en la Unión Europea y el Mercosur de América del Sur imponen reformas políticas e institucionales. Economistas y políticos deben poder entender estos procesos para formular escenarios estratégicos, para diseñar e implementar intervenciones que contribuyan favorablemente al futuro. La discusión se organiza bajo cuatro tópicos: integración económica regional respecto a los mercados financieros (y las consecuencias para Basel II), política comercial y competitiva, y el rol de la inversión directa externa. Comercio internacional y crecimiento relacionado con productos agrícolas, gas natural y empleo. Comparación institucional y problemas metodológicos respecto a las políticas de precios farmacéuticos, salarios docentes, distribución del ingreso y realismo crítico. Cambios fundamentales del ICT afectan la estructura de gobierno, la cadena de valor, y el aprendizaje y educación académica.*

## Temas de Economía de Empresas

Fernando, H. SONNET; Inés d. V., ASÍS



Cuarta Edición –Tomo I y Tomo II –  
Ed. Asociación Cooperadora de la FCE.

### **Sinopsis**

*Temas de Economía de Empresas es un Manual pensado para Argentina. Es el resultado de varios años de experiencia en la enseñanza de la teoría y las aplicaciones relativas a la empresa del mundo pos moderno. Su contenido se orienta, fundamentalmente, a ofrecer al lector las herramientas actuales de la Microeconomía, la Estadística-Matemática y las Ciencias de la Administración para resolver los problemas cruciales que a diario se presentan en las decisiones empresariales. Dada la diversidad de los temas tratados, el Manual se ha diseñado en dos volúmenes con un ordenamiento lógico de los tópicos incluidos. Dos caracteres distintos ofrece esta obra: las Lecturas referidas a los fenómenos actuales de los temas conceptuales presentados, y las Ejercitaciones resueltas o por resolver en cada uno de los capítulos. El Tomo I está compuesto por tres partes: La empresa y la Economía de la empresa en la actualidad; El Análisis de la Demanda, sus Extensiones, Métodos y Aplicaciones, y La Producción y Costos en los procesos de las decisiones. En la Primera Parte se aborda una presentación del estudio de la empresa con un enfoque sistémico destacándose el papel que juega con una visión posburocrática frente a un mundo complejo, muy dinámico e inserto en la globalización económica. Aquí se analizan los problemas de la calidad, el medio ambiente y la integración de las Pymes en el mundo posmoderno.*