

La Estrategia Territorial en Navarra: una experiencia de aplicación de los principios de planificación y desarrollo espacial sostenible europeos a nivel regional

D^a. Nieves Hernández Genís

Agrupación Navarra XXI para la redacción de la Estrategia Territorial en Navarra

D. Juan Carlos Collado Curiel

Coordinador técnico de la Agrupación Navarra XXI

La Estrategia Territorial de Navarra (ETN), proyecto del Gobierno de Navarra promovido por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, consiste en un diseño territorializado y consensuado de la Navarra económica, social y ambiental de dentro de 25 años. En este sentido, la Estrategia Territorial de Navarra persigue un desarrollo sostenible de la Comunidad Foral en toda su amplitud; desde el punto de vista de la competitividad, desde el de la cohesión social y desde la perspectiva ambiental.

La Estrategia Territorial de Navarra (todavía en fase de redacción final) va a ser, tal como recoge la Ley Foral 35/2002, el instrumento-marco de orientación para la planificación estratégica del territorio de Navarra. En este sentido, esta planificación parte de una valoración de la incidencia que las políticas sectoriales tienen sobre el territorio, reconociendo además a éste como el medio donde se expresa el buen o el mal hacer de dichas políticas, y define unos objetivos globales. A partir de ahí, se proponen líneas estratégicas de actuación en forma de opciones estratégicas para la posterior ordenación física del territorio mediante Planes de Ordenación del Territorio, Planes Directores de Acción Territorial y Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal.

I. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO COMO OPCIÓN TÉCNICA PARA ESTABLECER PERSPECTIVAS DE DESARROLLO REGIONAL

En pleno siglo XXI, inmersos en una economía globalizada, las regiones son un factor emergente de desarrollo frente a los Estados y las ciudades. En este contexto, es necesario tener una visión estratégica del territorio que permita aplicar en él políticas de ordenación, cuyo objetivo sea posicionarse mejor en un mundo competitivo. Ésta es una oportunidad para Navarra, ya que cuenta con las competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio.

La rápida expansión de la planificación estratégica aplicada a territorios y ciudades se explica por las ventajas que supone la elaboración y la implantación de un plan estratégico. Entre otras, éstas son las siguientes: incide en los puntos fuertes de una ciudad o región y descubre oportunidades; coloca los problemas locales en una perspectiva más amplia (regional, nacional e internacional); canaliza la energía y los recursos disponibles hacia objetivos críticos o prioritarios; fomenta la cooperación entre el sector público y privado y fortalece el tejido social; promueve la coordinación entre instituciones y entre niveles de la Administración; proporciona una visión homogénea de la situación tanto al sector público como al privado; y, finalmente, el plan estratégico combina la reflexión profunda sobre el futuro del territorio en un entorno cambiante con la expresión de las líneas estratégicas para alcanzar el futuro deseable.

A diferencia de la ordenación del territorio tradicional, el plan estratégico aplicado al territorio no tiene carácter normativo. En cambio, está orientado a la acción, ya que formula retos, plantea alternativas y propone líneas de acción. Además, la planificación estratégica debe inter-

nalizar la planificación sectorial. Por ello, una buena parte de las acciones y medidas propuestas por un plan estratégico son competencia de los diversos organismos encargados de la planificación sectorial.

La lógica del desarrollo regional indica que el crecimiento económico está basado en parte en la organización del espacio que se configura mediante un conjunto de políticas de todos los niveles de gobierno, así como por las tendencias sociales, el desarrollo tecnológico y las fuerzas del mercado. Algunas de estas políticas económicas y sociales tienen impactos espaciales no deseados que pueden comprometer el desarrollo territorial. Las políticas con enfoque territorial no sólo contrarrestan estos efectos, sino lo que es más importante: añaden valor al integrar las dimensiones económica, social y medioambiental de las políticas multisectoriales. Esto incluye promover el desarrollo espacial y proveer de estructuras espaciales que posibiliten el desarrollo económico, así como la reducción de los problemas medioambientales y la consecución de un desarrollo sostenible; estimular el desarrollo económico y mejorar el potencial de crecimiento de las regiones haciendo énfasis en la empresariedad y el entorno empresarial; y promover el desarrollo social y reforzar la cohesión social, reduciendo la escala de los problemas sociales asociados al cambio económico y la fragmentación de los espacios por causa del aumento de las desigualdades socioeconómicas.

Toda estrategia territorial opera en un marco de incertidumbre y ha de tomar en consideración un amplio rango de variables. En ese contexto de incertidumbre, la estrategia territorial necesita crear opciones para el futuro con el fin de que los territorios y sus habitantes puedan adaptarse mejor a las nuevas necesidades, problemas y oportunidades que vayan surgiendo. La estrategia tiene, por tanto, que incorporar mecanismos que permitan su adaptación a los cambios económicos que se produzcan. El desafío al que se enfrenta una estrategia territorial es desarrollar políticas que faciliten respuestas del territorio frente a la naturaleza dinámica y difícilmente predecible de los cambios sociales, económicos y tecnológicos. Entre estos cambios pueden encontrarse: los cambios en la naturaleza del trabajo (trabajo a tiempo parcial, auto empleo, retraso en la edad de jubilación, etc.); los cambios demográficos (mayor número de viviendas con un solo habitante, envejecimiento de la población, niveles y composición de los movimientos migratorios, etc.); la innovación tecnológica (el impacto de las nuevas tecnologías de la comunicación en la estructura de los asentamientos, etc.); y los cambios en los valores (transición a valores post-industriales, con mayor énfasis en el medioambiente y una actitud más positiva hacia la participación en la sociedad civil, etc.).

Las políticas regionales en los países de la OCDE tenían, en principio, como objetivo a las zonas más desfavorecidas. En vista de los resultados obtenidos, sin embargo, en muchos países se ha replanteado la validez de las políticas tradicionales. Las reconsideraciones han tenido que ver con la constatación de los siguientes hechos:

- Los subsidios masivos (en particular para construir infraestructuras y aumentar los servicios públicos) en las zonas más pobres han dado lugar a distorsiones de mercado y a una cultura de dependencia que, en muchos casos, han perjudicado las oportunidades de desarrollo de las zonas objetivo.
- La creación artificial de polos de desarrollo económico que no tuvieron en cuenta las ventajas competitivas de las regiones dio lugar a proyectos muy costosos y a incentivos

fiscales también muy costosos, y, en la mayoría de los casos, los proyectos no han tenido éxito en el largo plazo.

- Con escasas excepciones, la creación a partir de cero, de ciudades tecnológicas no ha tenido éxito ya que éstas han tenido pocos lazos con las regiones en las que se llevó a cabo la inversión.
- El intento de sostener sectores industriales en declive con el objetivo de mantener los puestos de trabajo locales ha llevado, en la mayoría de los casos, a gastos importantes e innecesarios.

Reconociendo estos fracasos y límites, las políticas regionales han ido adoptando gradualmente nuevos modos que permiten hoy hablar de un nuevo paradigma basado, de acuerdo con la OCDE, en cinco pilares:

1. Las políticas regionales no deben dirigirse sólo a las zonas más desfavorecidas sino a todas las zonas: las ricas y las pobres.
2. El objetivo no es atraer inversión a las zonas con dificultad a través de subsidios, exenciones fiscales, o ayudas materiales, sino hacer los máximos esfuerzos para asegurar que las regiones puedan maximizar sus oportunidades de desarrollo (desarrollo endógeno). Este objetivo se consigue a partir de la explotación máxima de todas las ventajas que una región y sus partes constituyentes (por ejemplo, ciudades) tienen y del desarrollo de nuevos activos. No se persigue el desarrollo artificial. De este modo, las inversiones se realizan en la región para conseguir niveles más altos de rentabilidad. Así, la localización de las empresas es menos volátil, lo que posibilita construir relaciones profundas y duraderas entre el territorio y la comunidad empresarial. El capital territorial juega entonces como multiplicador de la inversión.
3. No se trata de eliminar de inmediato todas las formas de asistencia y compensación. Las zonas más retrasadas todavía se benefician de políticas fiscales redistributivas y de un cierto ajuste financiero cuando sus propios recursos son insuficientes para mantener sus obligaciones. Además, muchos gobiernos aseguran la calidad de las infraestructuras y servicios públicos y el desarrollo de modernos medios de transporte y comunicaciones garantizando a todas las zonas un mínimo de accesibilidad. Sin embargo, el objetivo ahora no es mantener artificialmente el mismo nivel de infraestructuras en todas las zonas, sino asegurar un entorno favorable para el desarrollo empresarial. Ya que este desarrollo depende de las características especiales de las distintas zonas, las políticas de infraestructuras deben basarse en la tipología de las mismas.
4. Las infraestructuras en cuestión incluyen ahora las intangibles. En lo que respecta al desarrollo endógeno, éstas juegan un papel primordial en la promoción de las ventajas comparativas de la región. Las medidas se toman, por tanto, para mejorar las ventajas comparativas de las regiones y sus atractivos desde el punto de vista empresarial. Por ejemplo proveyendo asistencia en la diseminación del conocimiento (educación, formación ocupacional, cursos especiales), tecnologías e innovación; implementando medidas para desarrollar el capital corporativo; eliminando barreras a la competencia e introduciendo mayor flexibilidad en los mercados y fluidez en las operaciones con menores regulaciones y controles; dando asistencia en la resolución de conflictos; estableciendo

medidas que garanticen la armonía social y la cohesión; promoviendo la empresariedad y la creación de empresas a través de incubadoras de negocios y subsidios especiales a las redes empresariales y otros conglomerados industriales en los cuales el crecimiento se favorece a través del desarrollo de servicios de investigación, financiación, contabilidad, servicios comerciales, marketing, contratación, comercio exterior, etc; y, por último, ejecutando medidas para proteger y mejorar el entorno físico y humano.

5. El quinto y último pilar de los nuevos paradigmas de la política regional tiene que ver con el sector público (los distintos niveles de gobierno). En primer lugar, se trata de asegurar que la política territorial formulada a nivel nacional sea compatible con el desarrollo de las políticas de las regiones y las ciudades. Por lo tanto, una distribución justa de responsabilidades y recursos financieros entre los tres niveles administrativos (central, regional y local) es necesaria y la descentralización de responsabilidades debe evitarse si no va acompañada de recursos impositivos que permitan el desarrollo de las mismas. En segundo lugar, debe darse un mayor reconocimiento a la necesidad de involucrar en las grandes decisiones no sólo a las autoridades locales sino a todos los actores locales (el sector privado, los agentes sociales, el tercer sector o la sociedad civil en su conjunto). Estos partenariados locales son la mejor vía para garantizar que los problemas sean identificados apropiadamente, que las soluciones adoptadas sean lo más eficaces posibles y que las prioridades correctas sean seleccionadas.

En este contexto las nuevas políticas de desarrollo espacial implican: la preparación de los territorios para acoger las actividades económicas y sociales; la (re)distribución geográfica de los servicios públicos y las infraestructuras en el territorio; y la gestión de los recursos naturales y culturales localizados en cada parte del territorio.

Las principales políticas utilizadas para el desarrollo espacial son:

1. Las dirigidas a la distribución geográfica de las actividades sociales y económicas:
 - a. Estrategias referidas a la distribución de los asentamientos humanos y de las actividades económicas y sociales tales como conglomerados empresariales e industriales, centros comerciales, nodos de transporte y logísticos.
 - b. Desarrollo de una estructura urbana-rural equilibrada y policéntrica a través, por ejemplo, del fortalecimiento de pequeñas y medianas ciudades que actúen como polos de desarrollo regional.
 - c. Provisión de incentivos y desincentivos financieros (por ejemplo: ayudas, subsidios, concesiones fiscales, cargas, etc.) que influyan en la localización de actividades.
 - d. Planificación del uso del suelo y coordinación con la planificación en materia de telecomunicaciones y transportes.
2. Las dirigidas a la distribución geográfica de las infraestructuras y servicios públicos:
 - a. Inversión pública en infraestructuras de todo tipo, persiguiendo el objetivo de igualdad de oportunidades.
 - b. Localización de agencias públicas como medio para desconcentrar el empleo y contribuir al desarrollo en las áreas objetivo.

- c. Provisión de subsidios y ayudas a los gobiernos locales y al sector privado para el desarrollo de infraestructuras públicas y la provisión de bienes públicos.
3. Las dirigidas a la gestión de los recursos naturales y culturales:
 - a. Preservación y desarrollo creativo de espacios naturales y culturales con especial importancia histórica, estética y ecológica.

II. METODOLOGÍA INNOVADORA

La Estrategia Territorial de Navarra (ETN) es la primera experiencia en la que se aplican los principios metodológicos de la Estrategia Territorial Europea (1999), aunque la Unión Europea lleva más de una década trabajando sobre el desarrollo territorial. En 1999, después de cinco años de trabajo, los quince países de la Unión Europea aprobaron en Postdam (Alemania) la Estrategia Territorial Europea. Este documento es un marco para la cooperación entre políticas comunitarias con efectos territoriales que parte de tres principios orientadores: una competitividad más equilibrada, una sociedad cohesionada y un desarrollo sostenible. Este documento también desarrolla tres directrices territoriales: el fomento de un sistema urbano policéntrico y más equilibrado, junto con el refuerzo de la colaboración entre los espacios rurales y urbanos; el acceso equitativo a las infraestructuras y al conocimiento; y la gestión inteligente del patrimonio natural y de la naturaleza.

De los estudios realizados por el equipo redactor de la ETN se deduce que en la actualidad no hay “regiones ETE” en sentido estricto; en otras palabras, no hay regiones en las que su modelo de desarrollo se adecue a los criterios de desarrollo espacial sugeridos en la Estrategia Territorial Europea. Los criterios de policentrismo y acceso a infraestructuras y al conocimiento parecen guardar cierta relación con el grado de desarrollo regional si bien no son ni mucho menos determinantes. Sin embargo, el criterio de gestión natural y cultural no sólo no muestra relación positiva con el desarrollo sino que, de existir ésta, parece ser en sentido inverso.

Los principios metodológicos de la Estrategia Territorial Europea aplicados en la Estrategia Territorial de Navarra son los siguientes: la ordenación del territorio como opción para establecer perspectivas de desarrollo regional; la participación de agentes sociales y de los ciudadanos; y la definición y el seguimiento posterior de indicadores de evaluación, para observar la marcha de la región en el futuro y así poder actuar.

Es precisamente esta visión a largo plazo una de las bases conceptuales que orientan el trabajo. Este horizonte orientativo de 25 años supone un salto importante en el modo habitual de proceder en la planificación territorial en la Comunidad Foral. Habitualmente, los escenarios de los ejercicios planificadores no han ido más allá de diez o doce años. Sin embargo, esta visión a largo plazo no quiere ser rígida ni poco permeable a los cambios continuos que sufre la sociedad del siglo XXI. Y en este punto residen dos de los pilares metodológicos de este proyecto: el seguimiento de la evolución del territorio, mediante la definición de una serie de indicadores territoriales que permitan evaluar la evolución del espacio en relación con los objetivos o directrices de desarrollo territorial definidos en el documento; y la consideración de la Estrategia Territorial de Navarra como proceso continuo. Este hecho implica que, en un mundo sujeto a cambios muy rápidos, resulta fundamental tener la flexibilidad para adaptar las diferentes políticas a la coyuntura que en cada momento atravesase. Por eso, está sujeta a revisión periódica.

Dicha evaluación se concreta en prever un seguimiento posterior del proyecto, mediante el establecimiento de indicadores sintéticos, que aproximan, de manera cuantitativa, los objetivos previstos para Navarra en los próximos 25 años. En este sentido, el equipo redactor de la Estrategia Territorial de Navarra ha traducido el acervo teórico de los principios orientadores y directrices territoriales en que se basa el proyecto (competitividad, cohesión social, desarrollo sostenible, policentrismo, acceso a infraestructuras y conocimiento, y gestión del patrimonio natural y cultural) a objetivos medibles y con capacidad de ser seguidos y evaluados en el tiempo.

III. LOS INDICADORES SINTÉTICOS DE LA ETN

Un indicador sintético es un instrumento estadístico que permite medir de forma cuantitativa y resumida un fenómeno que, referido a la Estrategia Territorial de Navarra, es de tipo económico, social, ambiental y/o territorial. Sus mayores ventajas son la capacidad de abarcar cualquier fenómeno por amplio que sea, y la flexibilidad para su construcción, uso e interpretación dependiendo de lo que se quiera medir.

Los principios que deben guiar la construcción de un indicador sintético se pueden resumir, según apuntan Atkinson et al. (2002), en: identificar la esencia del problema y tener una interpretación normativa clara y aceptada; ser robusto y estadísticamente validado; ser sensible a una intervención política pero no susceptible de manipulación; ser objeto de medición y comparable entre diferentes países, y comparable según estándares internacionales fijados por la Unión Europea (UE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización de Naciones Unidas (ONU); ser oportuno y susceptible de revisión; ser una medida de referencia de un fenómeno, pero no suponer una carga excesiva para estados, empresas y/o ciudadanos; estar equilibrado entre sus diferentes dimensiones; tener el peso de las estadísticas de base repartido de forma proporcional; y ser transparente y accesible a todo tipo de usuarios.

Para la ETN se ha construido dos grupos de indicadores sintéticos con el fin de medir la situación de Navarra con respecto a fenómenos de naturaleza estratégica y territorial, y obtener indicadores de seguimiento, que sirvan de referencia para establecer objetivos a futuro. Los indicadores de carácter estratégico sirven para aproximar los fenómenos de competitividad, cohesión social y sostenibilidad. Por su parte, los de carácter territorial se han construido en función de los objetivos de la Estrategia Territorial Europea, que son tres: policentrismo, acceso a infraestructuras y conocimiento, y gestión del patrimonio natural y cultural (*Ver Anexo*).

Hay que tener en cuenta que, con estos indicadores, se pretende medir fenómenos complejos y de aristas no bien definidas a priori. Así, la competitividad, la sostenibilidad, la cohesión social, el policentrismo, la accesibilidad o la gestión inteligente de la naturaleza y del patrimonio cultural son fenómenos que aún no tienen una definición única y totalmente compartida por los analistas. Precisamente, en estos casos y a partir de información primaria parcial, cobra todo el sentido la construcción de indicadores que aproximen cuantitativamente cada fenómeno en cuestión, resumiendo la información estadística sobre aspectos concretos de ellos, que, además, suele estar disponible de forma dispersa. Asimismo, estos indicadores pueden considerarse construcciones dinámicas que están sometidas a revisión si se modifica la información básica o la caracterización del fenómeno.

El equipo redactor de la Estrategia Territorial de Navarra considera que todos los fenómenos medidos son multidimensionales, es decir, que abarcan varios ámbitos económicos, sociales y ambientales que, además, tienen la peculiaridad de no estar exactamente bien delimitados. Esto por una parte resulta una desventaja, porque dificulta la medición del fenómeno de forma homogénea y estándar, pero también supone el reto de tratar de aproximarlos tanto teórica como empíricamente. La construcción de dichos indicadores para un proyecto como la Estrategia Territorial de Navarra ha sido un ejercicio novedoso si se tiene en cuenta los escasos intentos de medición sintética de estos fenómenos.

La construcción de un indicador sintético para Navarra y, de forma análoga para España, ya sea de carácter estratégico o territorial, es el resultado de un proceso que consta de dos fases: una teórica y otra empírica.

En la teórica, se propone una aproximación teórica al fenómeno analizado y la composición “óptima” de un indicador sintético para el mismo. Para la citada aproximación teórica, se toma como referencia la que ofrecen algunos organismos internacionales, como la UE, la OCDE, y/o la ONU.

En la fase empírica, se realiza el cálculo del valor de los indicadores sintéticos, a partir de dos elementos: la información estadística básica disponible para medir cada uno de los ámbitos “teóricos” propuestos anteriormente y la aplicación de un método de cálculo. Con respecto a la información estadística de base utilizada, a veces es posible captar un ámbito concreto del fenómeno de forma razonablemente buena, pero en otros casos la escasez de estadísticas genera un desvío de los objetivos. Para la obtención de los distintos indicadores de base utilizados en el desarrollo de los indicadores sintéticos para Navarra y España, el equipo redactor ha recurrido a fuentes estadísticas nacionales y europeas. A este respecto, cabe señalar que los datos para Navarra y para España están referidos al año 2000 o, en su defecto, a la fecha más próxima para la que se encuentren disponibles. Se da la circunstancia de que, cuando se han utilizado variables con datos a nivel municipal para Navarra (208 ó 80 datos, según la fuente), las variables análogas para España no han contado con un dato para cada municipio, sino para cada comunidad autónoma (17 datos).

Por su parte, el método de cálculo de indicador sintético tiene tres partes: normalización de los indicadores básicos (redimensionar su rango de valores para que esté acotado entre 0 y 100), transformación de los indicadores básicos que afecten inversamente al fenómeno analizado (algunos indicadores de base influyen de forma directa sobre el fenómeno analizado, pero el efecto de otros puede ser inverso; en este último caso, se transforma el valor del indicador para obtener su complementario, con el fin de conseguir que todos los valores que posteriormente influyan en sentido directo sobre el fenómeno objeto de análisis), y agregación de los datos para obtener el valor final del indicador sintético.

Los indicadores sintéticos construidos con la aplicación metodológica descrita anteriormente sirven a los siguientes fines: acotar el fenómeno en cuestión, realizar un seguimiento del fenómeno analizado, servir de referencia para establecer objetivos a futuro; y comparar fenómenos y la situación de Comunidad Foral de Navarra con la de España.

IV. LA SOSTENIBILIDAD Y LA COMPARATIVA ENTRE ESPAÑA Y NAVARRA

Dado el contenido del V Congreso de Economía de Navarra, dedicado a la economía y el desarrollo sostenible, en esta ponencia se presta especial atención a uno de los tres principios orientadores que guían la Estrategia Territorial de Navarra: precisamente, el desarrollo sostenible, que se define como “la capacidad de afrontar las necesidades de la generación actual sin poner en peligro las de las futuras generaciones”. Naciones Unidas, la UE y la OCDE son algunas de las organizaciones internacionales que han desarrollado trabajos, indicadores y políticas de desarrollo sostenible en los últimos años.

En efecto, la Agenda 21 (Cumbre de la Tierra Programa 21), que fue adoptada por 178 países en el seno de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED), celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en junio de 1992, propone por primera vez una estrategia global que contempla una política ambiental integrada y de desarrollo teniendo presente no sólo a la generación actual sino a las generaciones futuras. En esta propuesta, identificada con el concepto de desarrollo sostenible, comienzan a manejarse combinadas las dimensiones económica, social y ambiental. De forma paralela, en 1992 se crea la Comisión de Desarrollo Sostenible (CSD) para asegurar un seguimiento efectivo de la UNCED y evaluar los progresos del Programa 21 a nivel local, nacional e internacional. La trascendencia de la Declaración de Río ha sido fundamental porque ha constituido el punto de partida para el trabajo en nuevos objetivos por parte de Naciones Unidas relativos a diversidad biológica, cambio climático, lucha contra la desertificación y asentamientos humanos. Incluso se ha trabajado en la elaboración de indicadores de desarrollo sostenible, a partir de la tercera sesión de la CSD celebrada en abril de 1995, dando lugar a una lista de 150 indicadores clasificados en cuatro categorías: social, económica, ambiental e institucional.

La contribución de la UE a este debate se ha concretado en la Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible (EEDS), adoptada en el Consejo Europeo de Gotemburgo en junio de 2001, en la que se establecen como objetivos para los Estados miembros cuatro orientaciones prioritarias. En primer lugar, luchar contra el cambio climático, para lo que se reitera el cumplimiento de los compromisos de Kioto y fomenta el control de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la actividad humana, que están contribuyendo al calentamiento atmosférico y repercuten en el clima del planeta. Además, garantizar el transporte sostenible, para lo que se hace necesario abordar el problema del tráfico, los crecientes niveles de congestión, ruido y contaminación, y fomentar el uso de modos de transporte inocuos para el medio ambiente, así como la internalización de los costes sociales y ambientales. También, afrontar las amenazas a la salud pública, para responder a las preocupaciones de los ciudadanos acerca de la seguridad y calidad de los alimentos, el uso de productos químicos y temas relacionados con enfermedades infecciosas y resistencia de antibióticos. Y por último, la gestión responsable de los recursos naturales, afrontada desde el cambio de las relaciones entre crecimiento económico, consumo de recursos naturales y producción de residuos, hacia un nuevo escenario donde el alto rendimiento económico vaya unido a la utilización sostenible de los recursos naturales y a niveles de residuos adecuados, para garantizar la diversidad biológica y la conservación de ecosistemas, y evitar la desertización.

También la preocupación de la OCDE por el desarrollo sostenible, a partir del acuerdo adoptado en la reunión Ministerial de 1998, ha desembocado en la publicación en el año 2000

de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la OCDE. Esta estrategia ha sido concebida con un doble objetivo: proporcionar orientaciones claras para políticas ambientalmente sostenibles a los Estados y guiar el futuro trabajo de la OCDE en materia medioambiental. A diferencia de las estrategias de desarrollo sostenibles propuestas en el marco de la UE, ésta se plantea de cara a un objetivo a corto plazo (2010) revisable a través de un conjunto de indicadores propuesto para su seguimiento. Con respecto a su contenido, esta estrategia asume la necesidad de desligar el crecimiento económico de la degradación ambiental y promover un modelo de desarrollo “ambientalmente sostenible”.

Refiriéndonos a la Comunidad Foral, lograr un desarrollo territorial sostenible para Navarra significa alcanzar los siguientes objetivos: la cohesión económica y social, el uso racional de los recursos naturales, la conservación del patrimonio cultural, la mejora de la competitividad, la integración de la política de desarrollo territorial con las directrices de la Unión Europea, la coordinación y la cooperación con regiones del entorno, y el fomento de la cooperación entre las administraciones de Navarra para diseñar políticas sectoriales de interés común.

Desde la perspectiva filosófica, la Estrategia Territorial de Navarra entiende que el objetivo de un desarrollo sostenible se traduce en lograr una relación óptima entre los impactos de la actividad económica sobre el medioambiente y las demandas ciudadanas con una alta calidad ambiental. Los impactos de la actividad económica se ejercen sobre tres tipos de territorios, tal como se refleja en la tabla siguiente.

TABLA 1
CARACTERÍSTICAS DEL ESPACIO E INTENSIDAD DEL RETO

Mayor calidad ambiental	Espacios urbanos, densamente poblados e industrializados		Mayor bienestar económico
	Espacios intermedios	Zonas rurales	
		Zonas intersticiales	
	Espacios naturales y protegidos		

En este sentido, en los espacios naturales y protegidos la calidad ambiental del territorio es máxima, por lo que se trata de mantenerla sin que ello suponga pérdida de bienestar para sus habitantes o su despoblamiento. Es decir, los objetivos ambientales tienen que cumplirse sin comprometer la equidad socio-territorial del desarrollo. En el otro extremo, en las ciudades se disfruta de un bienestar material aceptable, por lo que en estos espacios se trataría de mejorar la calidad ambiental del entorno.

Por otro lado, las demandas ciudadanas son de dos tipos. De un lado los ciudadanos quieren que su entorno habitual, el de su lugar de residencia, tenga cierta calidad ambiental y, de otro, también desean que haya espacios naturales y protegidos donde la calidad ambiental sea máxima y en los que puedan satisfacer su demanda de ocio y turismo ambiental. Ambas opciones deben considerarse en la Navarra del futuro.

El medioambiente es un determinante fundamental de la calidad del territorio y una de las claves de la sostenibilidad del desarrollo. Es, además, un activo, susceptible de explotación, por

lo que quien consume recursos ambientales debe incurrir en un coste. El problema reside en que la mayor parte de los recursos ambientales no tienen propietario por lo que cualquier ciudadano puede consumirlos e incluso despilfarrarlos. En la actualidad, el sector público de Navarra ha decidido asumir la protección ambiental introduciendo en ella mecanismos de mercado. Para ello, el primer paso ha sido, ineludiblemente, proceder a la valoración del patrimonio ambiental de Navarra.

La gestión del medioambiente pasa por su valorización económica. La forma más inmediata de valorizar los recursos ambientales es su explotación turística, explotación que debe ser respetuosa con los recursos de los que depende. De este modo, los habitantes de las zonas objeto de explotación se ven incentivados a conservar su patrimonio ambiental al convertirse en fuente de ingresos. Dado que los principales recursos se encuentran en algunas de las zonas más deprimidas, este sector puede ser un elemento de reequilibrio territorial.

Al mismo tiempo, la presión social exige un respeto cada vez mayor del medioambiente, presión que se articula económicamente a través de la presión que ejerzan los consumidores. Por otro lado, consumir recursos ambientales es un coste que las empresas deben internalizar. De este modo, no sólo las empresas son cada vez más respetuosas con el medio, sino que, además, ha surgido la economía ambiental como sector dedicado al reciclaje de materiales, desarrollo de procesos productivos ambientalmente más eficientes, tratamiento de los residuos y control de la contaminación. A este surgimiento no ha sido ajeno el sector público a través de incentivos fiscales e impuestos, siendo el más representativo la ecotasa. Dadas las externalidades en el consumo de recursos ambientales, debe ser el sector público el que garantice que este coste se satisfaga. En Europa, el sector público ha preferido la opción fiscal, es decir, gravar las actividades con mayor impacto ambiental y subvencionar las beneficiosas para el medio. Sin embargo, los intentos de armonización de este impuesto hasta la fecha no han tenido éxito, por lo que los países que han decidido implantarlo alegan que su introducción merma su competitividad.

Para medir cuantitativamente este fenómeno, la Estrategia Territorial de Navarra ha definido una serie de indicadores básicos con el fin de obtener el indicador de sostenibilidad para Navarra. Así, el equipo redactor ha tenido en cuenta el precio medio de gasolinas y gasóleos, las emisiones contaminantes, el consumo de energía primaria procedente de energías renovables, el número de autobuses y de turismos por cada 100 habitantes, la oferta de infraestructuras de transporte (carreteras), la superficie dedicada a la agricultura ecológica, el coste de las materias primas por habitante, los kilogramos de residuos urbanos generados por habitante, el consumo de electricidad en los hogares y los kilogramos de vidrio y de papel reciclados por habitante.

De la comparativa entre Navarra y España en este indicador sintético de sostenibilidad, se deduce que Navarra está ligeramente por debajo (en 3,3 puntos) de la media española (42,4 sobre 100). Más en detalle, Navarra tiene que mejorar con respecto a España en consumo de materias primas, consumo de energía eléctrica en los hogares, en la cantidad de residuos urbanos y en el reciclado de papel, esencialmente. Para el resto de las variables, Navarra está en mejores condiciones que España para asegurar un aumento de valor del indicador de sostenibilidad.

Según los estudios realizados por el equipo redactor de la Estrategia Territorial de Navarra, la Comunidad Foral supera a España con respecto a todos los objetivos estratégicos (competitividad, cohesión social y sostenibilidad), excepto para sostenibilidad (aunque por una diferencia muy pequeña -un 7,8%, la menor de todos los indicadores de fenómenos estratégicos-, y con-

centrada en pocos indicadores de base), bajo el criterio de medición de los mismos a partir de los indicadores sintéticos construidos.

Respecto a los objetivos territoriales (policentrismo, accesibilidad a las infraestructuras y el conocimiento, y gestión del patrimonio natural y cultural), Navarra supera a España en dos de ellos: accesibilidad y gestión del patrimonio. En cambio, la situación de España es mejor que la de Navarra ante el objetivo de policentrismo. Para esta última, el indicador sintético alcanza un valor de 48,3, que suponen casi 10 puntos menos sobre 100 que para España (57,9). Más en detalle, solamente el valor de las variables de desarrollo equilibrado interno de Navarra supera al de las de España, mientras que, para otras variables, España está mucho mejor que Navarra, como, por ejemplo, en la menor concentración de población con estudios universitarios, de empleo en los sectores secundario y terciario, etc.

Por el contrario, la accesibilidad a infraestructuras y conocimiento es más elevada en Navarra (36) que en España (30,3), en 5,7 puntos sobre 100. La realidad es que Navarra supera a la media nacional en todos los valores de las variables utilizadas para construir el indicador sintético, excepto en dos: porcentaje de hogares con teléfono móvil y porcentaje de empresas con comercio electrónico.

Por último, el indicador sintético de gestión del patrimonio natural y cultural para Navarra (48) es más elevado, en 5,3 puntos sobre 100, que para España (42,7). De hecho, excepto para las variables relativas a turismo rural, emisiones contaminantes, museos y espacios escénicos, Navarra está en una situación substancialmente mejor que la media española.

V. NAVARRA EN EL CONTEXTO EUROPEO

Ésta ha sido una muestra de la metodología empleada para formular la Estrategia Territorial de Navarra, cuyo proceso más amplio está basado en una metodología precisa que discurre a través de distintas y sucesivas fases de trabajo que, encadenadas unas con otras, dan como resultado unas orientaciones claves para gestionar la ordenación del territorio de Navarra en los próximos 25 años.

Es preciso señalar de entrada que dicha estrategia de ordenación territorial debe estar sustentada, como ha sido el caso, en una estrategia general de desarrollo de la Comunidad Foral que enmarca, delimita y orienta a su vez la traducción “sobre el terreno” de las decisiones fundamentales que van a definir el devenir de Navarra en ese horizonte temporal.

La metodología utilizada para este trabajo parte de un análisis previo e inicial acerca de las actuaciones emprendidas por otras regiones o países que pudieran guardar cierta similitud con el caso de Navarra. Esta tarea los expertos la definen como benchmarking. Según los resultados de dicho informe, la Comunidad Foral no tiene por su tamaño, población, densidad y estructura económica muchas otras regiones a las que compararse. Navarra es, en términos relativos, una región poco poblada, poco densa, con un peso importante de los sectores industrial y agrícola y con una elevada renta per cápita. En la Unión Europea, el equipo redactor ha encontrado únicamente 17 regiones con unas características espaciales, sociales y económicas similares. Estas regiones se encuentran en Francia, Italia, Austria, Finlandia, Suecia, Reino Unido, Grecia y España. Sus características principales son:

- Poblaciones inferiores al millón doscientos mil habitantes. Navarra tiene algo más de medio millón de habitantes.
- Densidades de población no superiores a 100 habitantes por kilómetro cuadrado. Navarra tiene alrededor de 50 habitantes por kilómetro cuadrado.
- Alto peso del sector agrario (superior al 2 %) y del sector industrial (superior al 19 %) en el empleo. El sector servicios por su parte no supone más allá del 75 %. La agricultura proporciona el 8,3 % del empleo en Navarra, la industria el 38,7 % y el sector servicios el 53 % restante.
- Renta per cápita superior al 80 % de la media comunitaria e inferior al 130 %. Navarra en 1998 tenía el 106 % de la renta comunitaria.

A partir de dicho estudio de referencias regionales, el equipo técnico encargado de la elaboración de la Estrategia Territorial de Navarra ha realizado una serie de Informes Temáticos, específicos por cada una de las áreas en las que se ha segmentado el análisis de la situación actual de Navarra, para cuya ejecución se ha contado con el concurso de expertos y conocedores de las mismas, se ha recabado la opinión de la ciudadanía, sea a través de los mecanismos puestos a disposición del equipo, sea a través del contraste con especialistas o por medio de las diferentes sesiones de trabajo realizadas con los responsables y miembros de prácticamente todas las Direcciones Generales del Gobierno de Navarra.

Mención especial requiere la organización de siete Mesas Territoriales realizadas en cada una de las siete Zonas en las que está segmentado el territorio de Navarra de acuerdo con la Zonificación 2000 decretada por el Gobierno de Navarra. En estas mesas se pudo dar audiencia a un buen y representativo número de agentes sociales, económicos, de la administración local y la sociedad civil. La información recogida y las opiniones vertidas sirvieron de base para el diseño de un Modelo Territorial de futuro para la Navarra de 2025.

Todo este conjunto de actuaciones ha tenido el objetivo final de elaborar un Diagnóstico Integrado de la situación actual de Navarra que, por una parte, indica las tendencias que identifican el devenir de la Comunidad Foral en el corto plazo de acuerdo con las políticas aplicadas en todos los órdenes económicos, sociales y territoriales y, por otro, avisa de los grandes problemas y las grandes oportunidades que se le ofrecen a la sociedad navarra en el próximo cuarto de siglo.

Con este bagaje documental y de reflexión conjunta se ha llegado a un punto clave del proceso metodológico como ha sido la identificación de los Grandes Retos y Objetivos que se pueden vislumbrar para la Navarra de 2025 en ese “escenario deseable” que se ha podido construir entre todos los participantes del proceso.

Como se observa, en todo el proceso, la Estrategia Territorial de Navarra es un proyecto abierto a la participación de toda la sociedad. Los navarros han aportado su visión para definir y plantear retos y opciones estratégicas a las que se debe enfrentar la Comunidad Foral a lo largo de estos próximos 25 años. Más en concreto, se han celebrado dos Foros de encuentro (300 participantes), siete Mesas Territoriales (125 participantes), cuatro encuestas (a 626 jóvenes navarros de entre 16 y 35 años, a 200 entidades locales, a 226 usuarios de los servicios sociales, educativos y sanitarios, y a 586 agentes de la Administración pública local y agentes económicos y sociales territoriales), siete Mesas Intersectoriales con el Gobierno de Navarra,

un Seminario Interdepartamental, más de 20.000 internautas han accedido al sitio web de la Estrategia Territorial de Navarra (www.estrategianavarra.com), donde pueden participar en encuestas y enviar sus sugerencias, y dos paneles de expertos.

Para llegar a la sociedad, este proyecto ha contado con un plan de comunicación, que ha consistido, básicamente, en el mantenimiento del citado sitio web, la edición de boletín mensual, el envío de informaciones periódicas a los medios de comunicación (305 informaciones publicadas en los medios de comunicación en los últimos meses), inserciones publicitarias, y la realización de una exposición itinerante por Navarra, entre otras actividades.

VI. DIAGNÓSTICO INTEGRADO DE NAVARRA

De los diversos análisis sectoriales desarrollados durante la Fase I antes descrita, el equipo redactor de la Estrategia Territorial de Navarra ha concluido el siguiente diagnóstico integrado de la situación actual de la Comunidad Foral:

- Navarra tiene una economía abierta cuyos mayores activos son su localización geográfica y su población. Sin embargo, desde el punto de vista social y local es una sociedad menos abierta, lo que puede ser una barrera para su adaptación a los retos de la nueva economía.
- Navarra está bien conectada y articulada con las regiones vecinas aunque se prevén estrangulamientos en su conexión con Europa, por lo que necesitará apostar por una mayor permeabilización de los Pirineos. Por otra parte, su localización permitiría un desarrollo policéntrico con las ciudades españolas de Vitoria, Logroño, Zaragoza y Bilbao y las Francesas de Pau, Burdeos, y Toulouse.
- Navarra necesita adoptar una posición más activa ante la innovación y la I+D sobre la base de los activos y vocaciones actuales si se quieren mantener los niveles de renta alcanzados.
- Navarra puede funcionar como una Región-ciudad, para lo que necesita reforzar el papel de Pamplona como núcleo articulador y puerta de la región.
- Es necesario también un mayor esfuerzo de reequilibrio territorial que abra nuevas oportunidades, especialmente al Pirineo, a los valles y montañas de la Zona Media y a Tierra Estella.
- Para lograr una mayor vertebración interna se deberían potenciar los núcleos intermedios y las relaciones entre estos con los espacios rurales que los circundan.
- Es necesario un modelo de desarrollo urbano que concentre impactos y reutilice los centros urbanos ya existentes.
- Promover estas actuaciones exige reforzar la coordinación con las regiones vecinas en aspectos como el desarrollo de infraestructuras, la gestión de recursos ambientales compartidos y la provisión de equipamientos.

VII. EL MODELO DE DESARROLLO TERRITORIAL PARA NAVARRA

Una vez diseñado el “mapa” de diagnóstico de la Navarra actual, el equipo redactor de la Estrategia Territorial de Navarra ha definido un Modelo de Desarrollo Territorial, que consiste en la representación sintética del uso que harán los navarros del territorio en el futuro. Con este documento, se podrán orientar las distintas políticas sectoriales que inciden en el espacio regional con el objetivo de lograr una mayor cohesión económica y social, un desarrollo sostenible y una competitividad equilibrada. Los estudios previos a este Modelo Territorial han concluido con cuatro hipótesis sobre la forma en que los navarros pueden usar el territorio en el futuro basados en la evolución del sistema urbano y demográfico, fenómenos de tendencia fuerte para realizar una prospectiva de futuro. A partir de estos trabajos, se ha elaborado el citado Modelo, que no es una simple suma de las hipótesis previas y que ha integrado elementos de todas ellas. En concreto, han sido:

- Mantiene la idea de una “capital” con dimensiones competitivas pero que amplía su ámbito funcional a las ciudades intermedias situadas a 30-40 kilómetros de distancia, reforzando su atractivo, para crear una gran área central polinuclear y en forma de estrella.
- Articula un corredor económico a lo largo del eje del Ebro, basado en la cooperación, que consolide sus poblaciones y en el que Tudela está llamada a adquirir un papel de primer orden.
- Contempla la valorización de los espacios con mayor vocación atlántica de Navarra, el aprovechamiento prudente y sostenible del espacio pirenaico y la articulación de las zonas rurales intermedias como estrategias de consolidación e incluso incremento de sus poblaciones.

En este Modelo Territorial se ha buscado la vertebración del territorio mediante el desarrollo de las ciudades cabeceras, el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para integrar las zonas menos pobladas, la conciliación de la movilidad individual con el interés colectivo y la vertebración exterior de Navarra.

Así, el Modelo parte de la concepción de Navarra como una Región-ciudad, lo que implica ver la Comunidad Foral como:

- Un amplio espacio que incluye desde zonas totalmente urbanizadas a espacios tradicionalmente rurales o naturales con diversos núcleos urbanos intermedios.
- Una gran ciudad polinuclear central y la región que la circunda funcionando como un todo armónico.
- Un conjunto que se relaciona con otras entidades territoriales cooperando en beneficio mutuo pero también compitiendo por su propio bienestar; que se conecta interna y externamente por medio de infraestructuras de transporte y de telecomunicación eficaces que facilitan el desarrollo económico, la movilidad, el acceso a la información y la diversidad de modelos de residencia.
- Un modelo de sistema urbano basado en la complementariedad y no en la jerarquía.

Opta, por tanto, por el mantenimiento de una ciudad central importante, de concepción discontinua y más amplia que la actual, que se relaciona con los grandes espacios económicos o naturales externos a la región a través de tres grandes zonas (Atlántico, Ebro y Pirineo) y que

procura el mantenimiento de su red urbana de asentamientos como un valor cultural pero también como medio de conservación del territorio.

Los elementos que componen el modelo son los siguientes:

- Subsistemas regionales. Entendidos como espacios que permiten una mejor comprensión de las características de las diferentes partes de la Comunidad foral. Esto permite definir sus problemas y potencialidades a una escala más fina y determinar papeles y funciones en el marco de la Estrategia Territorial. Estos subsistemas se han definido en función de las formas de asentamiento; los sistemas de comunicación, internos y externos; y el paisaje y la cultura. Existen zonas de transición, que se han incluido al mismo tiempo en dos subsistemas. Este solapamiento es aconsejable en un caso como el de Navarra en el que las características de transición o la doble “pertenencia” a espacios diferentes no solamente es habitual, sino que además es una de las características que presenta mejores oportunidades de desarrollo.
- Subsistemas urbanos. Conjunto de núcleos de población que funcionan de forma conjunta dotando a sus territorios circundantes de una capacidad de competencia sobre otros en alguna o todas las actividades ciudadanas así como en la capacidad inequívoca de gestionar su propio territorio.
- Espacios de rútila y/o transición. Aquellos espacios o núcleos que destacan por su capacidad para compartir ámbitos de relación por su situación geográfica o por su formación como espacios competitivos en una materia. Son de vital importancia en la configuración del espacio regional puesto que facilitan el acceso a las diferentes escalas del territorio: núcleo, subsistema urbano, comarca, zona, región. Algunos de estos espacios pueden tener una proyección que supera incluso el espacio regional.
- Espacios puerta. Son aquellas áreas o núcleos que permiten al acceso físico o cultural a Navarra, aquellos con una identidad propia que se relacionan de forma directa con el exterior.
- Corredores de comunicación. Espacios amplios afectados por el paso de infraestructuras de comunicación.
- Espacios rurales y naturales estructurantes. Van más allá de la red de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) ya que se trata de espacios naturales y paisajes culturales, mucho más intervenidos por el hombre, que se deben gestionar de una manera especial.

Como novedad, se han propuesto también unas áreas para la ordenación territorial a escala intermedia, debido a:

- El gran número de unidades básicas existente en la Comunidad Foral, 272 municipios, y sus escasas dimensiones territoriales (menos de 3.700 hectáreas de media) y de población (una media de unos 2.000 habitantes).
- Las grandes diferencias geográficas y socioeconómicas entre las diferentes zonas de Navarra, incluyendo diversos ritmos y formas de desarrollo.
- La creciente colaboración entre municipios en mancomunidades y otras formas de gestión de servicios ponen de manifiesto que el salto de la escala regional a la municipal es excesivamente grande.

La ordenación de las áreas intermedias se realizará por medio de los Planes de Ordenación Territorial de ámbito supramunicipal. A criterio del Gobierno de Navarra o de los propios municipios interesados, la elaboración de los Planes de Ordenación Territorial podrá realizarse ya desde un nivel de integración superior, es decir, agrupando dos o más áreas intermedias de las pertenecientes a los grandes espacios territoriales.

VIII. EN SÍNTESIS

La Comunidad Foral de Navarra está desarrollando una de las primeras iniciativas dentro de la Unión Europea de aplicación de un instrumento de planificación territorial que contempla los objetivos fundamentales y los principios directores de desarrollo territorial de la Estrategia Territorial Europea (ETE) a escala regional.

Es por ello que adopta un enfoque orientado a segmentar el análisis y las propuestas con relación a dichos objetivos fundamentales (competitividad, cohesión social y sostenibilidad) y principios directores (policentrismo, accesibilidad a las infraestructuras y al conocimiento, y gestión inteligente del patrimonio natural y cultural), para intentar producir (todavía el proceso de formulación está en marcha) una propuesta integradora y equilibrada, con visión de largo plazo, y mecanismos para su seguimiento en el tiempo, de modo que se instaure como un proceso a desarrollar a lo largo del tiempo, atento a las coyunturas que se sucedan y presto a ajustar o revisar sus premisas, o las políticas concretas que se apliquen, cuando éstas generen desviaciones sobre dichos objetivos y principios.

En este sentido, ha tenido gran relevancia el método de trabajo, que difiriendo de los típicamente empleados en la planificación regional en España, ha dado especial énfasis a los ejercicios de benchmarking, la consideración del espacio más allá de las fronteras regionales, la utilización de los objetivos y principios de la ETE como hilo conductor del conjunto del trabajo, el establecimiento de indicadores territoriales y a la participación pública.

BIBLIOGRAFÍA

- ATKINSON, T., CANTILLON, B., MARLIER, E. y NOLAN, B. (2002): *“Social Indicators. The EU and Social Inclusion”*. Oxford University Press.
- CASTELLS, A. y BOSCH, N. (1999): *“Desequilibrios territoriales en España y Europa”*. Ariel, Economía S. A., Barcelona.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Dirección General de Política Regional (2001): *“Report on Economic Cohesion”*.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Dirección General de Política Regional (2001): *“Sixth Periodic Report on the Social and Economical Situation and Development of Regions in the EU”*.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Study Programme on European Spatial Planning (2000): *“Strand I. Development of Indicators Reflecting Criteria of Spatial Differentiation. Synthetic Analysis of Selected Indicators for the Spatial Differentiation of the EU Territory”*. Final Report (April).

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Study Programme on European Spatial Planning (2000): *“Theme 1.3: Indicators for Social Integration & Exclusion”*. Final Report (Octubre).
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Dirección General de Política Regional (1999): *“Report on Community Policies and Spatial Planning”*.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Dirección General de Política Regional (1999): *“European Spatial Development Perspective”*.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Dirección General de Política Regional (1998): *“Study Programme on European Spatial Planning”*.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Dirección General de Política Regional (1997): *“The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies”*.
- INTERNATIONAL SOCIETY OF CITY AND REGIONAL PLANNERS (1999): *“Industrial Regions: Regional Strategies and Local Action Towards Sustainability”*.
- DURKIN, J. T. JR. (2000): *“Measuring Social Capital and its Economics Impact”*. Durkinsean@norcmail.uchicago.edu.
- METREX (1999): *“Metropolitan Spatial Planning and Development: Practice Benchmark”*. The Network of Metropolitan Regions and Areas.
- NACIONES UNIDAS (1992): *“Cumbre de la Tierra (Programa 21)”*. Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
- NACIONES UNIDAS (1992): *“Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo”*. Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
- OCED (2001): *“Territorial Outlook”*. OCED. París (Francia).
- OCED (2001): *“Towards a New Role for Spatial Planning”*. OCED. París (Francia).
- OCED (2001): *“Policies to Enhance Sustainable Development”*. OCED. París (Francia).
- PUJADAS, R. y F. JUME (1998): *“Ordenación y planificación territorial”*. Editorial Síntesis, Madrid.
- WORLD ECONOMIC FORUM. <http://www.weforum.org>.

ANEXO. INDICADORES SINTÉTICOS DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL DE NAVARRA

¿Qué son los indicadores sintéticos?¹

Un indicador sintético es un instrumento estadístico que permite medir de forma cuantitativa y resumida un fenómeno que, en el ámbito que nos ocupa, es de tipo económico, social, ambiental y/o territorial. Sus mayores ventajas son la capacidad de abarcar cualquier fenómeno por amplio que sea, y la flexibilidad para su construcción, uso e interpretación dependiendo de lo que se quiera medir.

Un indicador sintético debe identificar la esencia del problema y tener una interpretación normativa clara y aceptada, ser robusto estadísticamente, sensible a una intervención política pero no susceptible de manipulación, comparable entre diferentes países, y según estándares internacionales. Ser una medida de referencia de un fenómeno, pero no suponer una carga excesiva para estados, empresas y/o ciudadanos, estar equilibrado entre sus diferentes dimensiones, y ser transparente y accesible a todo tipo de usuarios (Atkinson, 2002).

Teniendo en cuenta estos principios, seis son los fenómenos que se miden para la Estrategia Territorial de Navarra con un indicador sintético. Tres de ellos tienen carácter estratégico general, como la competitividad, la cohesión social y la sostenibilidad, y los otros tres son de carácter estratégico-territorial, como el policentrismo, el acceso a infraestructuras y conocimiento, y la gestión del patrimonio natural y cultural. Todos ellos son multidimensionales, es decir, abarcan varios ámbitos económicos, sociales y ambientales que, además, tienen la peculiaridad de no estar exactamente bien delimitados. Esto, por una parte, resulta una desventaja, porque dificulta la medición del fenómeno de forma homogénea y estándar, pero también supone el reto de tratar de aproximarlos tanto teórica como empíricamente. Obviamente, el ejercicio es novedoso teniendo en cuenta los escasos intentos de medición sintética de estos fenómenos.

Indicadores de carácter estratégico

Los indicadores sintéticos de carácter estratégico general se centran en tres fenómenos: competitividad, cohesión social y sostenibilidad, que representan los tres pilares de la estrategia de desarrollo de la Unión Europea.

Indicador sintético de competitividad

Este indicador no sólo contempla la competitividad por el lado del producto (resultado), sino que también se aproxima desde el lado de los factores, es decir, de las causas que la generan.

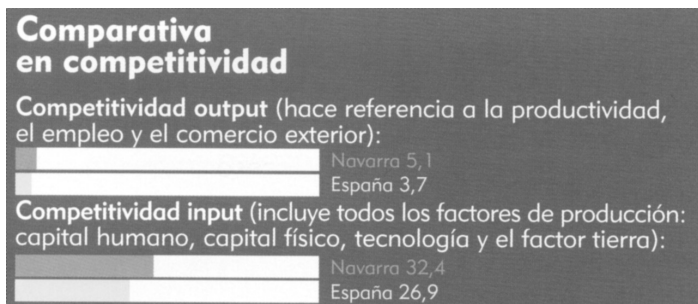
Composición óptima del indicador de “competitividad output o resultados”:

- El empleo.
- El crecimiento de la productividad.
- El comercio exterior.

1 Los indicadores sintéticos son una media aritmética simple de las variables seleccionadas para cada uno de los componentes de cada indicador.

Composición óptima del indicador de “competitividad input”:

- Capital humano (trabajo). La importancia de este factor no se entiende en términos de cantidad, sino de calidad (formación).
- Capital físico. Relacionado con el crecimiento del “stock” de capital y, por tanto, con los procesos de inversión.
- Tecnología. El progreso tecnológico, considerado como exógeno en la función de producción, se entiende en la actualidad como un factor endógeno más. De hecho, junto con el crecimiento del stock de capital, el progreso tecnológico determina el ritmo de sustitución del trabajo por capital, principal determinante de la productividad del trabajo.
- Tierra. En este caso la contribución de este factor se aproxima en términos de eficiencia.
- Instituciones. El papel que realizan las instituciones también influye en la competitividad, a través de la flexibilidad que imprimen a la economía. Su medición resulta compleja, pero, teóricamente, se pueden proponer dos datos: (1) obstáculos administrativos a la creación de empresas (medidos en tiempo y coste), y (2) dinámica empresarial (medida por la tasa de supervivencia de las empresas).
- Capital social. Hace referencia al conjunto de relaciones entre individuos que aumenta la vertebración social. Con respecto a la competitividad, se piensa que un elevado capital social genera más felicidad en sus individuos, lo que puede desembocar en un aumento de la producción. La medición del impacto económico del capital social se topa con un primer problema ante la búsqueda de variables para aproximar dicho concepto. En el trabajo de Durkin (2000), se aborda la elección a partir de variables relativas a relaciones familiares y de amistad, así como de variables relacionadas con el asociacionismo de la población. Como demuestra ese trabajo, sólo las primeras tienen un impacto económico significativo.



Indicador sintético de cohesión social

En términos globales puede entenderse como la eliminación de desigualdades económicas y sociales en un ámbito multidimensional, no haciendo sólo referencia a la renta (pobreza), sino que intenta captar la vulnerabilidad social (el riesgo frente a las situaciones de exclusión social).

Composición óptima del indicador:

- Empleo. El desempleo y la permanencia en el desempleo.

- Renta. La pobreza, la permanencia en la pobreza y la desigualdad de la renta.
- Educación. El fracaso escolar y el analfabetismo digital.
- Salud. La percepción de salud y esperanza de vida.
- Vivienda. Los acondicionamientos básicos.
- Apoyo familiar. Las relaciones familiares (relacionado con el ámbito de capital social de la competitividad “input”) y el apoyo a los ancianos.
- Integración social y cultural. Pertenencia a asociaciones (relacionado con el ámbito de capital social de la competitividad input) y presencia de organizaciones no gubernamentales (ONG).
- Igualdad de oportunidades. Conciliación de la vida familiar y laboral.



Indicador sintético de sostenibilidad

El desarrollo sostenible se entiende como la capacidad de afrontar las necesidades de la generación actual sin poner en peligro las de las futuras generaciones.

Composición óptima del indicador:

- Uso de la energía. Consumo, precio y emisiones.
- Movilidad. Uso y eficiencia del transporte. La peatonalización adquiere importancia creciente también, aunque su medición no está disponible por ahora.
- Producción de alimentos. Producción ecológica.
- Materias primas. Consumo de recursos naturales y de materias fósiles.
- Consumo. Consumo ecológico, consumo de energía en los hogares, residuos urbanos y reciclado de materiales.

La elección de estos ámbitos para delimitar el fenómeno de sostenibilidad hace referencia a la idea de que, en función de lo que se produce, se consume, porque, de esta manera, se garantiza la cobertura de las necesidades de hoy sin poner en peligro las de mañana.



Indicadores de carácter territorial

Los tres criterios territoriales que constituyen las grandes líneas de desarrollo espacial de la UE son el policentrismo, el acceso a infraestructuras y conocimiento, y la gestión del patrimonio natural y cultural.

Indicador sintético de policentrismo

El policentrismo hace referencia al desarrollo espacial equilibrado, por lo que está directamente relacionado con objetivos no puramente territoriales sino estratégicos, como la competitividad y la inclusión social.

Composición óptima del indicador

- Desarrollo equilibrado interno. Esta dimensión se puede matizar según el tamaño del territorio que se considere: la Comunidad Foral de Navarra; ésta, más las regiones limítrofes; o Europa.
- Cooperación y redes. Se pueden establecer entre:
 - Ciudades y pueblos (borde regional).
 - Ciudades pequeñas (borde regional). Esto implica desarrollar una complementariedad funcional.
 - Ciudades (borde regional / borde nacional). Esto permitiría resolver problemas comunes (por ejemplo, gestión del tráfico, planificación urbanística, cooperación de universidades y centros de investigación, etc.).
- Ciudades reclamo/puerta. Puede medirse por el número de aeropuertos internacionales, de museos de interés internacional y de ferias. Esta dimensión tiene sentido desde el punto de vista europeo.
- Ciudades diversificadas en relación con la actividad productiva.
- Inclusión social. El matiz territorial queda impreso al utilizar indicadores básicos de inclusión social para municipios aplicados a la Comunidad Foral de Navarra, y de comunidades autónomas para España.
- Crecimiento. Se propone incluir el indicador sintético de competitividad “input” para representar esta dimensión.

Para aproximar el desarrollo, podría utilizarse como indicador el crecimiento del PIB, pero el indicador sintético de competitividad ya permite introducir de forma desagregada la contribución de cada tipo de “input” al desarrollo, así como la posibilidad de seguimiento y establecimiento de políticas. Por tanto, la inclusión del indicador sintético de competitividad “input” como indicador básico de policentrismo se puede considerar una aportación de este trabajo.



Indicador sintético de acceso a infraestructuras y conocimiento

El acceso a infraestructuras y conocimiento consiste en la (re)distribución geográfica de los servicios públicos y las infraestructuras en el territorio, dentro de las cuales se incluyen los intangibles como el conocimiento, la innovación y las nuevas tecnologías.

Composición óptima del indicador:

- Conectividad. Se pueden distinguir dos elementos: la oferta de infraestructuras y la demanda, esto es, el uso que se puede realizar de las mismas. Es decir, la idea de accesibilidad a infraestructuras no solamente implica disponer de “cantidad”, sino de “posibilidad de uso”. Lo ideal sería poder medir el acceso a los principales medios de transporte (carreteras, tren y avión) en términos de distancia, tiempo o coste para la población.
- Conocimiento. Abarca todo aquello relacionado con las infraestructuras no físicas, sino relacionadas con la difusión tecnológica, las redes de telecomunicaciones, la formación y educación de alta calidad, y el uso de NTIC.



Indicador sintético de gestión del patrimonio natural y cultural

Una gestión inteligente del patrimonio natural y cultural tiene como objetivos la preservación y el desarrollo creativo de espacios naturales y culturales, con especial importancia histórica, estética y ecológica.

Composición óptima del indicador:

- Conservación y uso sostenible de la biodiversidad. El interés prioritario con relación a este ámbito sería la posibilidad de disponer de una valoración económica de la biodiversidad, donde se aúnan de forma relevante al objetivo de gestión inteligente, la protección y conservación con el uso sostenible de los espacios de elevado valor ecológico.
- Conservación y uso económico de paisajes culturales. Se pueden distinguir varias vertientes relacionadas con el patrimonio cultural: la presencia y la concentración (oferta), la presión en el disfrute y uso del mismo (demanda), el grado de “turisticidad” de los lugares culturales (demanda), la sostenibilidad y uso del patrimonio cultural (demanda), y la puesta en marcha de iniciativas públicas y privadas para su gestión.

