

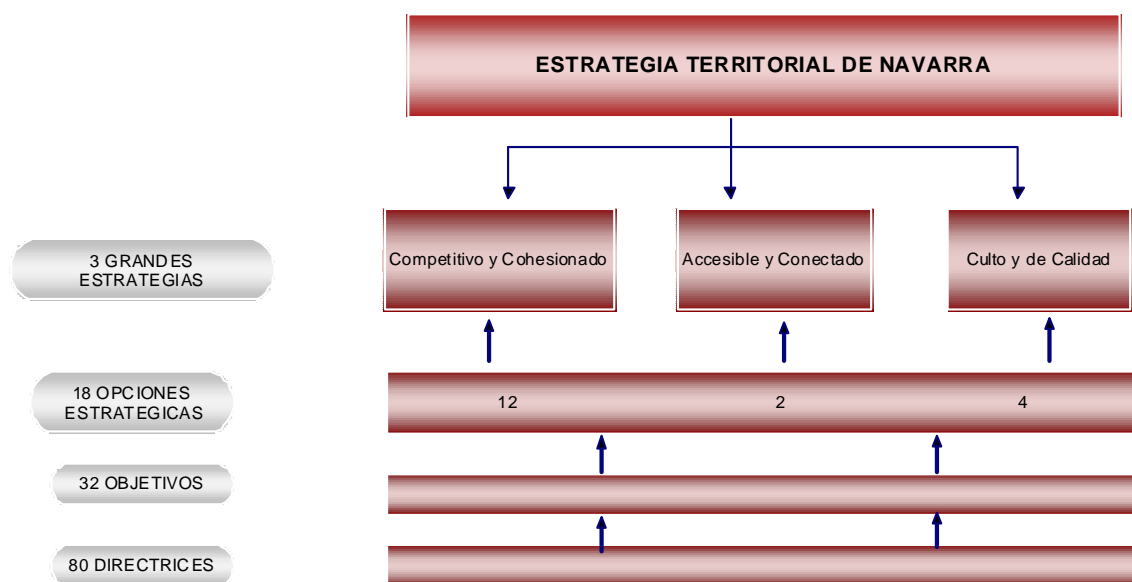
**MEMORIA BIENAL**  
**ESTRATEGIA TERRITORIAL DE NAVARRA**

**Documento-resumen**

## 1. Introducción

La Estrategia Territorial de Navarra (ETN) es, tal y como recoge la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU), el instrumento-marco que debe orientar la planificación estratégica del territorio de Navarra durante los próximos 25 años.

La ETN diseña tres grandes estrategias, que pretendan conseguir en ese horizonte temporal un territorio competitivo y cohesionado; accesible y conectado; culto y de calidad. De esta forma se persigue alcanzar los Objetivos que marca la Estrategia Territorial Europea (ETE)<sup>1</sup>. Las tres estrategias se componen de 18 Opciones Estratégicas, para cada una de las cuales se marcan unos Objetivos específicos (32), unas Directrices (hasta 80 en total) a seguir para alcanzarlas, su marco temporal de desarrollo y una serie de indicadores de seguimiento para su medición. Además la ETN define el Modelo de Desarrollo Territorial (MDT), que ha de sustentar los objetivos a alcanzar.



<sup>1</sup> "Competitividad", "Cohesión social", "Policentrismo", "Accesibilidad a las infraestructuras y al conocimiento", "Sostenibilidad" y "Gestión adecuada de la naturaleza y la cultura".

La ETN se concibe como un elemento dinámico que evoluciona en el tiempo y que se dota de instrumentos adecuados para medir su evolución a lo largo de su extenso periodo de implementación. Por ello la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, establece que, una vez aprobada la ETN, el Gobierno de Navarra debe remitir al Consejo Social de Política Territorial y al Parlamento, cada dos años, una memoria sobre su aplicación y sobre el grado de cumplimiento de sus previsiones.

## 2. Aplicación y grado de cumplimiento de la ETN

Cualquier estudio sobre el grado de cumplimiento de la ETN debe tener en cuenta que el corto periodo de tiempo transcurrido desde su aprobación y la dificultad intrínseca de cualquier análisis de desarrollo territorial, añaden una gran complejidad al trabajo. Dicha dificultad ha condicionado el diseño de la metodología de la Memoria Bienal.

En primer lugar, se mide la evolución de las tres estrategias contempladas en la ETN a partir del comportamiento de las opciones estratégicas que las componen mediante la aplicación de sus indicadores de seguimiento, condicionados los resultados por la existencia de fuentes estadísticas actualizadas únicamente durante el periodo 2000-2005. En segundo lugar, se valora cualitativamente el grado de implantación de las nueve políticas públicas contempladas en la ETN a través de entrevistas presenciales en los Departamentos y Organismos de la Administración Foral con responsabilidades directas en su desarrollo (2.1).

A continuación, se determina la situación de la Comunidad Foral de Navarra en relación con los objetivos de la Estrategia Territorial Europea y se compara con el resto de España a través de la aplicación de los indicadores sintéticos de situación, condicionados los resultados por la existencia de fuentes estadísticas actualizadas únicamente durante el periodo 2000-2005 (2.2.).

Finalmente, se valora la evolución del Modelo de Desarrollo Territorial de Navarra en cada uno de los cuatro ámbitos estratégicos definidos, que son el Área Polinuclear Central, el Eje del Ebro, el Eje Atlántico y el Pirineo Navarro, así como otros espacios rurales y naturales. Para ello se ha recabado la opinión de un grupo de expertos procedentes de diferentes sectores de la sociedad navarra (2.3).

## 2.1 Valoración de la evolución de las opciones estratégicas y de las políticas gubernamentales en el cumplimiento de la ETN

En este apartado se estudia el comportamiento de las Opciones Estratégicas contempladas en cada una de las tres grandes estrategias propuestas en la ETN a través de la aplicación de sus indicadores de seguimiento durante el periodo comprendido entre los años 2000 y 2005, periodo anterior a la implantación de la ETN.

A continuación, se realiza, para cada una de las nueve grandes políticas que componen la ETN (Ordenación del Territorio, Infraestructuras y Transporte, Agricultura y Desarrollo Rural, Turismo, Economía, Industria y Tecnología, Educación y Cultura, Trabajo y Asuntos Sociales, Administraciones Públicas y Medio Ambiente), un análisis de la aplicación entre 2005 y 2006 de las Directrices propuestas. El análisis se basa en la realización o no de acciones concretas en el marco de las mismas, y se especifican los Organismos del Gobierno que las llevaron a cabo. También se presenta para cada Política un análisis valorativo de los avances, logros y obstáculos alcanzados durante su desarrollo.

En relación con la evolución de las tres grandes estrategias de la ETN a través del cumplimiento de sus opciones estratégicas, se concluye que, en general, la evolución de las tres (“un territorio competitivo y cohesionado”, “un territorio accesible y conectado”, y “un territorio culto y de calidad”) ha sido favorable. En la Memoria Bienal se recogen con detalle los resultados por opción estratégica y sus correspondientes indicadores. En relación con la evaluación de las nueve políticas públicas diseñadas en la ETN, prácticamente en todas ellas se desarrolló al menos una actuación. Esto significa un grado de aplicación de la ETN del 95,6%.

Entre los aspectos positivos mencionados por los agentes responsables de su implantación, se resalta la contribución de la ETN como herramienta de gobernanza y planificación, pero también se subraya la falta de coordinación entre los diferentes niveles administrativos y la ausencia de definición de Estrategias y Políticas de interés común.

En cuanto al grado de consecución de los objetivos previstos, en términos generales las personas responsables consideran que aún es prematuro efectuar una valoración, dado que es necesario un horizonte temporal más amplio para que los beneficios de las actuaciones realizadas comiencen a manifestarse.

De acuerdo con ello, en la mayoría de las Políticas se percibe que aún están lejos de los objetivos perseguidos.

## 2.2 Evaluación de los indicadores sintéticos

El sistema de indicadores fijado en la ETN tiene como objetivo evaluar el desarrollo territorial de Navarra en relación con los objetivos estratégicos marcados por la Estrategia Territorial Europea y, en la misma medida, comparar la situación de la Comunidad Foral con el resto del territorio español.

La aplicación de los indicadores sintéticos (Competitividad output, Competitividad input, Cohesión social, Sostenibilidad, Policentrismo, Acceso a las infraestructuras y al conocimiento y Gestión del patrimonio natural y cultural) se ha realizado en el año 2007, midiendo el periodo 2000-2005 debido a la disponibilidad de datos estadísticos.

A partir de este cálculo, en términos generales se puede concluir que la evolución de Navarra ha sido favorable, tal y como se desprende del avance registrado en todos los indicadores sintéticos (ver columna de variación porcentual en cuadro 1).

La distancia media a los valores objetivos para el año 2025 se redujo en su conjunto de un 66,9% en 2000 a un 40% en 2005. Tomando los datos del año 2005, Gestión del Patrimonio Natural y Cultural (16,5%), Cohesión Social (19%) y Policentrismo (27,7%) están más próximos a su valor óptimo, en tanto que Sostenibilidad (65,5%) y Acceso a las Infraestructuras y Conocimiento (64,1%) constituyen los factores más alejados de los objetivos previstos.

**Cuadro 1. Resumen evolución 2000-2005 de los Indicadores Sintéticos navarros. Valor 2000 y 2005 y distancia al objetivo**

Indicadores Sintéticos 2000 y 2005. Evolución y distancia al valor objetivo						
Indicador	Valor		Variación (%)	Distancia del Objetivo (%)		Variación (%)
	2000	2005		2000	2005	
Competitividad Output	3,7	5,3	42,8	106,1	44,4	-58,2
Competitividad Input	26,5	33,1	24,9	78,4	42,9	-45,3
Cohesión Social	60,7	65,9	8,7	29,3	19,0	-35,2
Sostenibilidad	42,9	48,3	12,4	86,0	65,5	-23,9
Policentrismo	45,9	53,7	16,9	49,3	27,7	-43,7
Acces. Infraestruc. y Conocimiento	38,0	42,7	12,5	84,6	64,1	-24,3
Gestión Patrim. Natural y Cultural	46,9	54,3	15,8	34,8	16,5	-52,8
Valor medio				66,9	40,0	-40,2

La evolución favorable se percibe también al efectuar la comparación con el conjunto español. Ya en el año 2000, excepto en términos de Policentrismo, Navarra se encontraba en mejor situación que España en todos los objetivos propuestos. Esta diferencia se acrecentó aún más en 2005 en la mayoría de indicadores sintéticos, llegando incluso el de Policentrismo a alcanzar prácticamente el valor registrado para todo el territorio español. (Estos resultados se ilustran en el cuadro 2).

El incremento medio de los indicadores navarros fue del 14,6% frente al 10,2% registrado para el conjunto nacional. Como casos particulares destacan los indicadores Acceso a Infraestructuras y Conocimiento, único indicador navarro cuyo incremento fue inferior a la media del país (12,5% en Navarra, 19,7% en España), y Competitividad Input, cuyo crecimiento en Navarra duplicó al experimentado en el conjunto (24,9% y 12%, respectivamente). (Estos resultados se ilustran en el cuadro 2).

**Cuadro 2. Resumen evolución de los Indicadores Sintéticos. Navarra y España, 2000 y 2005**

Indicadores Sintéticos Navarra y España. 2000 y 2005								
Indicador	Navarra			España			Diferencia Indicadores Navarra - España (%)	
			Tasa crecimiento (%)			Tasa crecimiento (%)		
	2000	2005		2000	2005		2000	2005
Competitividad Output	3,7	5,3	42,8	2,6	3,5	34,0	40,1	49,2
Competitividad Input	26,5	33,1	24,9	20,1	22,5	12,0	32,1	47,3
Cohesión Social	60,7	65,9	8,7	51,6	53,9	4,4	17,7	22,4
Sostenibilidad	42,9	48,3	12,4	41,0	45,8	11,7	4,8	5,4
Policentrismo	45,9	53,7	16,9	49,0	54,1	10,5	-6,2	-0,7
Acceso a Infraestruc. y Conocimiento	38,0	42,7	12,5	28,6	34,2	19,7	32,9	25,0
Gestión Patrimonio Natural y Cultural	46,9	54,3	15,8	39,4	42,0	6,6	19,0	29,2

### 2.3 Valoración del Modelo de Desarrollo Territorial

Para analizar la evolución del Modelo de Desarrollo Territorial (MDT) se conformó un grupo de expertos compuesto por profesionales de distintos sectores de la sociedad navarra (universidades, sindicatos, representantes de empresas, asociaciones de desarrollo, arquitectos con reconocida experiencia en materias de ordenación territorial y autoridades locales), que valoraron aspectos relacionados con el MDT en general y, en particular, el desarrollo de los objetivos establecidos para cada uno de sus cuatro Ámbitos Estratégicos (Área Polinuclear Central, Eje del Ebro, Eje Atlántico y Pirineo y otros espacios rurales y naturales).

En relación con los aspectos generales del MDT, la valoración conjunta superó el aprobado, siendo el aspecto mejor valorado su Grado de adecuación, dado que contribuye a romper tendencias territoriales adversas que vienen manifestándose en Navarra y propugna el equilibrio territorial y la cohesión social deseables.

El grupo de expertos considera que el bajo Grado de implantación se debe por un lado al escaso tiempo transcurrido desde su inicio y, por otro, a la insuficiente implicación sociopolítica.

Se percibe una falta de cooperación y coordinación interadministrativa entre los agentes implicados, las instituciones que conforman el sector público navarro, las políticas territoriales y las de planificación, y entre la planificación a largo plazo y las necesidades a corto plazo.

**Cuadro 3. Valoración media de aspectos generales del MDT por Ámbito Estratégico**

Aspectos MDT	Valoración (1)				Valoración media por Aspecto MDT
	Polinuclear Central	Ebro	Atlántico	Pirineo	
Grado de adecuación del MDT	6,0	7,5	5,8	7,0	6,6
Grado de implantación del MDT	4,5	6,7	4,3	4,0	4,9
Grado de cooperación entre agentes implicados para implantar el MDT	4,0	5,3	3,0	4,0	4,1
<b>Valoración media por AE</b>	<b>4,8</b>	<b>6,5</b>	<b>4,3</b>	<b>5,0</b>	<b>5,2</b>

(1) Valoración media alcanzada por cada uno de los grupos de discusión, con una escala del 1 al 10.

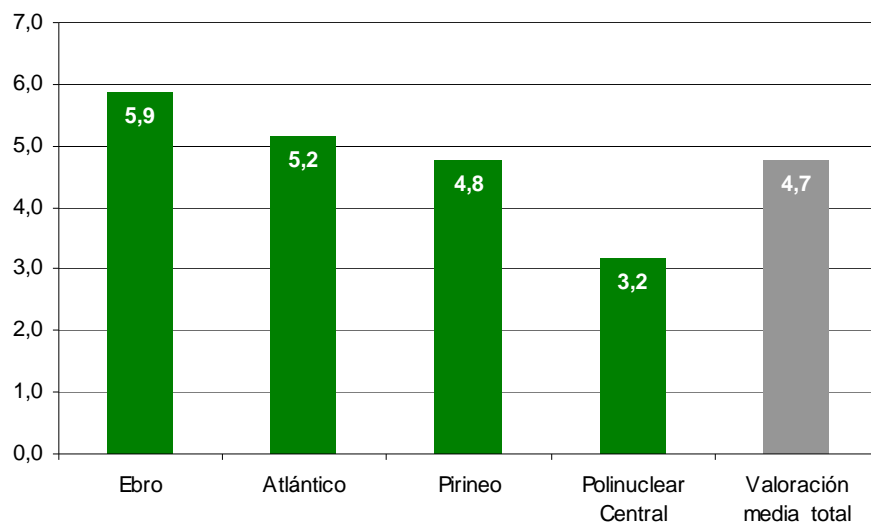
En segundo lugar, en relación con la valoración del desarrollo de los objetivos por Ámbitos Estratégicos durante el periodo 2005-2006 (ver cuadro 4), el conjunto de objetivos del MDT obtuvo una valoración media de 4,7 puntos, desglosándose como sigue:

- Los objetivos del Eje del Ebro fueron los que, en promedio, más progresaron, con una valoración media de 5,9 puntos. Los objetivos que más progresaron fueron *Incrementar la coordinación con las Comunidades vecinas* (8,0 puntos) y *Dar mayor capitalidad a la zona de Tudela* (7,8 puntos). Por su parte, los objetivos que menos avanzaron fueron: *Reforzar los diferentes subsistemas urbanos presentes a lo largo del Eje* (4,3 puntos), *Reforzar la coordinación en la gestión del continuum natural por encima de los límites administrativos* (4,5 puntos), *Reforzar las vías de comunicación internacional a través de los Pirineos y del Eje del Ebro* (5,0 puntos), y *Consolidar la constitución de un área funcionalmente urbana a lo largo del curso medio del Ebro* (5,0 puntos).
- La valoración media atribuida al desarrollo de los objetivos del Eje Atlántico fue de 5,2 puntos. Por objetivo, *Mejorar la oferta turística y la infraestructura, buscando un turismo de gama cada vez más alta* y *Proteger el medioambiente y el paisaje*, fueron los que más progresaron, recibiendo una valoración de 6,0 puntos en cada caso. Los que menos avanzaron fueron *Aprovechar las oportunidades que la eurociudad puede suponer* (4,0 puntos) y *Fomentar la cooperación con el contexto territorial* (4,5 puntos).
- Los objetivos del ámbito del Pirineo obtuvieron una valoración de 4,8 puntos. De los nueve objetivos propuestos para este Ámbito, los que más progresaron fueron *Promover la revalorización de los recursos naturales* (7,0 puntos), *Promover la cooperación con el Espacio Pirenaico* (6,0 puntos), y *Favorecer el acceso a las telecomunicaciones y a las nuevas tecnologías de la información a los habitantes* (6,0 puntos). Los objetivos que menos se desarrollaron durante el periodo considerado fueron: *Aumento de la densidad poblacional*, *Diversificar y fortalecer la economía*, y *Reforzar las vías de comunicación internacional a través de los Pirineos y el Eje del Ebro* (3,0 puntos en todos los casos).



- El desarrollo de los objetivos del Área Polinuclear Central fue el peor valorado (3,2 puntos). Específicamente, por objetivos, *Consolidar Pamplona como puerta a los grandes espacios europeos e internacionales en materia de innovación y conocimiento* y *Potenciar el capital humano*, fueron los únicos objetivos cuyo desarrollo alcanzó el aprobado (5,5 puntos y 5,0 puntos respectivamente). Las valoraciones de la evolución del resto de objetivos se situaron por debajo de los 3,5 puntos, siendo las peor consideradas: *Ordenación de las "Zonas Medias" complementando funciones del Área Polinuclear Central*, *Desarrollar una red de cooperación entre las ciudades cabecera*, y *Desarrollar un corredor de comunicaciones que una la red de núcleos*, objetivos cuyo desarrollo fue calificado, en todos los casos, con 2,0 puntos.

**Cuadro 4. Valoración media de los objetivos propuestos para cada Ámbito Estratégico, por Ámbito Estratégico (escala del 1 al 10)**



### 3. Conclusiones y Recomendaciones

#### 3.1. Conclusiones

Aunque todavía es pronto para alcanzar una evaluación suficientemente clara de la aplicación de la ETN debido a su corto periodo de vigencia, de los diferentes análisis cualitativos y cuantitativos realizados se han extraído una serie de conclusiones generales.

La ETN en general, y el MDT en particular, no se han difundido lo suficiente. Es por esto por lo que los organismos encargados de su ejecución y los agentes ajenos al Gobierno de Navarra relacionados con la Estrategia tienen un conocimiento limitado y superficial de la misma. Además, existe una falta de coordinación con el resto de herramientas estratégicas y de planificación.

En la mayoría de los casos, la ETN se reconoce como un instrumento de ordenación territorial pero no como una estrategia de desarrollo regional aplicable a todas las Administraciones y las relaciones público-privadas. No se percibe como una herramienta de planificación estratégica, es decir, que extiende sus determinaciones y directrices a ámbitos y aspectos que exceden el marco estricto de la ordenación del territorio.

Siempre condicionado por todas las limitaciones mencionadas, se concluye que:

- La existencia de la ETN y sus contenidos son considerados adecuados por los agentes.
- La mayoría de las Políticas propuestas en la ETN y sus Directrices, se han llevado a cabo durante el período analizado para la obtención de los objetivos.
- La Comunidad Foral de Navarra evoluciona favorablemente según los grandes objetivos definidos en la Estrategia Territorial Europea: competitividad, sostenibilidad, cohesión social, policentrismo, accesibilidad, y gestión inteligente de la naturaleza y la cultura. Este desarrollo favorable se manifiesta también al efectuar la comparación con el conjunto del territorio español.

- Las actuaciones realizadas durante este periodo de manera “aislada” por sectores desaprovecharon las sinergias y potencialidades que estas actuaciones hubieran tenido para Navarra si se hubieran realizado y coordinado en el marco de una estrategia de desarrollo regional común.
- La definición del MDT y la determinación de sus objetivos son adecuados. No obstante lo anterior, se deberían considerar determinados aspectos de la realidad navarra a la hora de prever su implementación. Su grado de desarrollo es todavía bajo debido a los escasos años transcurridos desde su inicio y a una escasa difusión del mismo.

### 3.2. Recomendaciones

Con base en las conclusiones surgen una serie de recomendaciones o líneas de actuación en las que se debería trabajar para mejorar la implantación del MDT. Son conclusiones basadas en tres ideas principales: coordinación institucional, difusión y seguimiento de la ETN.

#### Coordinación institucional

La coordinación en la implementación de la ETN y la superación de la fragmentación de las actuaciones públicas es uno de los elementos clave porque se trata de una estrategia de carácter integral e integradora que abarca diferentes niveles administrativos.

La idea subyacente es que la política territorial sea el marco de referencia para cualquier intervención o diseño de política sectorial, pública o privada con incidencia sobre el territorio, con el objetivo de vertebrar el territorio con criterios de cohesión económica y social, competitividad, accesibilidad y conectividad, sostenibilidad y gestión adecuada de los recursos naturales y patrimonio cultural.

Los mecanismos que articulan esta coordinación pueden ser diversos y responden a las necesidades y características particulares de gestión y organización de la herramienta estratégica en cuestión y de los Organismos implicados.

No obstante, antes de definir el modelo de coordinación es necesario e ineludible establecer un liderazgo que oriente e implique las políticas sectoriales en el territorio de una forma coordinada y ordenada.

Aprovechando los recursos existentes y la estructura básica departamental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, dicho liderazgo podría residenciarse en un Servicio específico, como puede ser, por su naturaleza y conocimiento, el Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo del actual Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio, el cual podrá utilizar como apoyo técnico herramientas tales como el Observatorio Territorial de Navarra.

La Comunidad Foral de Navarra está dotada de órganos consultivos adecuados para la implementación y seguimiento de la ETN, por lo que tiene la capacidad necesaria para potenciar dichos órganos. Es el caso del Consejo Social de Política Territorial, su unidad técnica, el Observatorio Territorial de Navarra, y la Comisión de Ordenación del Territorio, entre otros.

Asimismo, es necesaria la coordinación de los agentes implicados para armonizar y ordenar la ejecución de las directrices en aras de un objetivo común. Para ello se sugiere la posibilidad de fomentar foros y encuentros, elaborar protocolos conjuntos de responsabilidades y crear, en su caso, comisiones específicas multisectoriales de participación para favorecer la comunicación, la ejecución, y posibilitar y agilizar la toma de decisiones.

### **Difusión**

La difusión de la ETN es una de las actividades susceptibles de mejora y que sería necesario abordar desde este momento. Algunas recomendaciones al respecto:

- ✓ Aumentar el grado de conocimiento de la ETN por parte de los agentes que deben trabajar en la implementación de la ETN en todos sus niveles:
  - Elaborar un Plan de Comunicación institucional que valore el contenido estratégico de la ETN y transmita de forma clara y sencilla a todos los Organismos implicados, y a la sociedad en su conjunto, el documento, sus objetivos, las Políticas previstas y los resultados esperados, personalizándose las directrices asignadas por políticas y responsables.

- Proporcionar las herramientas para un conocimiento permanente y fluido del desarrollo de la ETN. Utilizar la Sociedad de la Información para crear/mejorar bases de datos integradas y fomentar la interactividad (a través de páginas Web, plataformas y otras herramientas de participación).
  - Aprovechar la existencia de la Red de Oficinas Comarcales para que sirva de punto de encuentro entre las políticas públicas, municipales y forales, la iniciativa privada y los ciudadanos.
  - Participación y promoción de eventos/ foros de interés relacionados.
- ✓ Considerar la posibilidad de diseñar un plan de formación específico sobre la aplicación de la ETN.

### Seguimiento

Para el seguimiento del grado de ejecución y cumplimiento de los objetivos previstos en la ETN es necesario replantear la metodología a seguir, de tal forma que en el futuro se incida no sólo en el número de actuaciones realizadas, sino también en cuántas de ellas fueron llevadas a cabo teniendo en cuenta el contenido de la ETN como estrategia común de desarrollo regional, considerando e incorporando sus planteamientos y objetivos en el diseño, programación e implementación de cada actuación.

A tal efecto, el seguimiento debería incidir, entre otros aspectos, en los siguientes:

- ✓ Adecuación de las políticas públicas a los planteamientos dispuestos en la ETN.
  - Analizar las políticas territoriales y sectoriales de conformidad con los objetivos de la ETN.
  - En su caso, orientar y proponer mejoras.

- Priorización y seguimiento de las opciones estratégicas, objetivos y directrices que componen la ETN, en coordinación con los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra, Entidades Locales y agentes sociales y económicos.
- ✓ Actualización, mejora o revisión de la ETN
  - Grado de cumplimiento de los objetivos que propone la ETN.
  - Actualización o modificación de los indicadores propuestos en los momentos temporales detallados en cada una de las medidas; incorporación de nuevos indicadores que contribuyan a reforzar los objetivos que promueve la ETN; armonización con los indicadores a nivel europeo.

El Observatorio Territorial de Navarra es el órgano potencialmente susceptible de efectuar dicho seguimiento, y así se propone en la propia ETN.