

Se entiende este territorio como una importante “ciudad turística” de escala territorial, que si bien reconoce las especificidades de cada municipio, los entiende conjuntamente en el ámbito. Ello requiere reforzar la estructura general, la movilidad y las relaciones entre los municipios, posibilitando sus continuidades viarias y las redes, y potenciar los grandes equipamientos y la creación de nuevas áreas de “centralidad” y de “oportunidad” que conformen la estructura general.



■ Esquema de las grades propuestas viarias y de transporte.

En definitiva, se trata de concretar una propuesta de ordenación territorial de carácter supramunicipal, basada en un nuevo concepto de ciudad como “lugar de lugares”, cuya naturaleza en red permita propiciar su condición urbanística más abierta y flexible a los nuevos espacios contemporáneos superadores de la vieja y clásica dicotomía de campo-ciudad, del confuso concepto de ciudad-difusa, ó de los superados modelos de las áreas metropolitanas.

# Estrategias territoriales en el marco de la estrategia territorial europea. El caso particular de Navarra

Juan Carlos Collado

## Introducción

Este trabajo presenta una de las pocas experiencias de aplicación concreta de la Estrategia Territorial Europea. El gobierno regional de Navarra elaboró una “Estrategia Territorial” de la región aceptando como marco de referencia la Estrategia Territorial Europea. En este sentido constituye un proyecto pionero e innovador. El proyecto consumió más de 2 años y fue aprobado por el Parlamento Navarro.

El trabajo describe y analiza las fases fundamentales del proceso. Proceso que se inició con un análisis comparativo de políticas y regiones en el contexto de las estrategias espaciales. Se utilizaron técnicas de escenarios para construir un escenario tendencial y un escenario de futuro. Técnica equivalente a un análisis DAFO pero enfatizando las interrelaciones entre todas las variables que caracterizan una unidad de análisis dada. Los escenarios dieron lugar a los retos del futuro. Retos que se plasmaron cuantitativamente en seis indicadores sintéticos de competitividad, cohesión social, sostenibilidad, policentrismo, accesibilidad y gestión inteligente de la cultura y la naturaleza. Los indicadores sirvieron para predecir los resultados esperables del modelo territorial elegido. El modelo territorial definitivo surgió como síntesis de lo mejor y “evitar lo peor” de 4 escenarios territoriales representados por concentración de la población en las distintas zonas geográficas navarras. Evidentemente, el papel de los indicadores es constituir el centro de la evaluación y seguimiento del cumplimiento de objetivos que sintetizan la Estrategia Territorial Navarra. El proceso de participación constituyó un item crucial de todo el proceso de manera que puede concluirse que el resultado es fruto de un amplio conjunto de participantes de la sociedad Navarra.

## ¿Qué es o debería ser una estrategia territorial?

El mundo actual se caracteriza por un avance tecnológico notable a la vez que por una incertidumbre que no deviene con facilidad en riesgo

calculable. Esto motiva la construcción de futuros deseables más que la mera extrapolación de eventos pasados. Implica pro-actividad y participación. Una estrategia no es más que la expresión de la voluntad de conseguir objetivos a largo plazo.

Los científicos sociales han considerado durante mucho tiempo que las unidades espaciales de sus análisis eran intrínsecamente las mismas puesto que buscaban principios universales. Hoy sabemos que hay una tensión entre fuerzas económicas y sociales que operan en una escala amplia y la diversidad de los espacios concretos con relación a su economía, raza, género, cultura e instituciones. Una estrategia territorial se incardina en esta tensión que va más allá de la comprensión entre lo local y lo global y que pretende entender los procesos de cambio en el interior y a lo largo de los sistemas económicos y sociales de las unidades espaciales bajo análisis.

Estas premisas derivadas del análisis estratégico clásico y de la moderna geografía económica<sup>1</sup> son la base para definir la Estrategia Territorial de Navarra como *el diseño territorializado y consensuado de la Navarra económica, social y ambiental en una perspectiva de 25 años*. Una configuración consensuada por los principales agentes económico-sociales e institucionales de la Navarra de hoy. En este sentido, *la estrategia territorial de Navarra es un contrato vinculante para conseguir un determinado futuro, entre los distintos niveles de gobierno, entre éstos y sus ciudadanos, entre generaciones y entre géneros*.

## El marco de la Estrategia Territorial Europea

Tras varios años de intensa cooperación entre los gobiernos de los Estados Miembros y la Comisión, la Estrategia Territorial Europea (ETE) fue presentada en el Consejo Informal de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio en mayo de 1999 en Potsdam (Alemania). La ETE presenta una visión del futuro territorio de la Unión Europea apoyada por los Estados Miembros y la Comisión. Representa un marco de

referencia para políticas de ordenación espacial efectivas y tiene como objetivo facilitar la acción de los responsables públicos y privados en la formulación de sus políticas y acciones. La ETE tiene como intención promover la integración de las distintas estructuras y requisitos territoriales en políticas de ordenación espacial así como la coordinación de las diferentes administraciones de acuerdo con sus respectivas competencias sin menoscabo de las grandes diversidades del territorio europeo.

Los tres grandes objetivos para el desarrollo espacial de la Unión son:

- El desarrollo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico y una nueva relación urbano-rural.
- La paridad de acceso a las infraestructuras y el conocimiento.
- La gestión prudente y la protección de los activos naturales y de la cultura.

### Las ideas/principios más influyentes de la ETE

- **Sistema urbano policéntrico y equilibrado** (instrumento analítico para re-examinar las relaciones funcionales regionales. Redes de lugares más que jerarquía de centros)
- **Nuevas relaciones entre las urbes y el campo** (basadas en sus interdependencias espaciales y funcionales y en los flujos de personas entre unas y otras)
- **La cooperación vertical y horizontal** (distintos niveles de gobierno y entre las políticas espaciales y sectoriales)
- La conexión entre las políticas espaciales y la política de cohesión (las políticas regionales) es la “**cohesión territorial**”.

Durante el proceso de desarrollo de la ETE quedó de manifiesto que la base científica para la adopción de políticas necesitaba ser mejorada. En particular era necesario seleccionar indicadores de desarrollo espacial y sugerir posibles direcciones estratégicas. A tal fin, en 1998 los Estados Miembros y la Comisión Europea lanzaron como acción piloto bajo el Artículo 10 de los Fondos Estructurales el Programa de Estudio sobre la Ordenación Espacial Europea. Los indicadores desarrollados están estructurados en apartados que coinciden con los siete criterios de diferenciación espacial que recoge la ETE:

1. **Posición geográfica:** latitud geográfica, longitud geográfica, elevación sobre el nivel del mar, radiación solar, lengua, accesibilidad por carretera con respecto a la población, accesibilidad por tren con respecto a la población, accesibilidad por aire con respecto al PIB.
2. **Fortaleza económica:** PIB por empleado, PIB per cápita, porcentaje del empleo en la agricultura, porcentaje del empleo en investigación y desarrollo, tasa de desempleo.

3. **Integración social:** desempleo, desempleo de larga duración, tasa de actividad femenina.
4. **Integración espacial:** municipios participantes en programas de cooperación financiados por la Unión Europea.
5. **Presión sobre el uso del suelo:** abandono de tierras, intensidad agrícola, presión sobre el suelo debido a la urbanización y al crecimiento económico.
6. **Activos naturales:** presión sobre el medioambiente, emisión de gases responsables de la lluvia ácida, diversidad del ecosistema, amenazas naturales, áreas naturales protegidas.
7. **Activos culturales** (paisajes y monumentos): producción agrícola por áreas agrícolas utilizadas, porcentaje de granjas con menos de 20 hectáreas, estancias turísticas anuales, crecimiento de la población por el área total, longitud de la red de transporte por el área total, concentración de lugares culturales.

1. Véase *The Oxford Handbook of Economic Geography*, editado por Gordon Clark, Maryann Feldman y Meric Gertler, Oxford University Press, 2000.

## Una estrategia territorial moderna

Una estrategia territorial moderna debe basarse en el acervo de conocimientos teóricos y empíricos de los últimos años, recogido por instituciones como la OCDE, la Comisión Europea y Naciones Unidas. Una estrategia aplicada a territorios debe:

- Incidir en los puntos fuertes de una ciudad o región y descubrir oportunidades.
- Colocar los problemas locales en una perspectiva regional, nacional e internacional.
- Canalizar la energía y los recursos disponibles hacia objetivos críticos o prioritarios.
- Fomentar la cooperación entre el sector público y el privado y fortalecer el tejido social.
- Promover la coordinación entre instituciones y entre niveles de la Administración.
- Proporcionar una visión homogénea de la situación tanto al sector público como al privado y
- Combinar la reflexión profunda sobre el futuro del territorio en un entorno cambiante, con la expresión de las líneas estratégicas para alcanzar el futuro deseable.

Y ello en el marco de un nuevo paradigma de la política territorial basado en 5 pilares:

1. Las políticas 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. En este sentido, el capital territorial juega como multiplicador de la inversión.

3. 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 incluyen ahora las intangibles. Por ejemplo proveyendo asistencia en la diseminación del conocimiento (educación, formación ocupacional, cursos especiales), tecnologías e innovación; estableciendo medidas que garanticen la armonía social y la cohesión y ejecutando medidas para proteger y mejorar el entorno físico y humano.
5. El quinto y último pilar de tiene que ver con el sector público (los distintos niveles de gobierno). Una distribución justa de responsabilidades y recursos financieros entre los tres niveles administrativos (central, regional y local) es necesario y la descentralización de responsabilidades debe evitarse si no va acompañada de recursos impositivos que permitan el desarrollo de las mismas. En segundo lugar, se debe 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 breve, una estrategia territorial óptima debe tener sentido territorial, valga la redundancia. Debe, manteniendo la coherencia regional, adaptarse a cada uno de los territorios que componen la región y a través de una combinación de políticas interrelacionadas explotar las potencialidades territoriales existentes y fomentar un desarrollo sostenible. No existen recetas de carácter general. El diseño de la estrategia debe fundamentarse en el conocimiento profundo de la realidad regional. El cuadro siguiente resume lo antedicho.

Los ejes de una estrategia territorial			
Ámbitos	Objetivos	Medición	Indicadores
Actividad económica y social	Policentrismo Calidad de Vida Competitividad Cohesión social	Fortaleza económica Integración social Integración espacial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PIB per cápita</li> <li>• Estructura económica</li> <li>• Patentes por habitante</li> <li>...</li> <li>• Tasa de desempleo</li> <li>• Nivel educativo</li> <li>• Esperanza de vida</li> <li>...</li> <li>• Densidad de población</li> <li>• Densidad de las redes de transporte</li> <li>• Estructura asentamientos de población</li> <li>...</li> </ul>
Infraestructuras y servicios públicos	Accesibilidad	Posición geográfica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población, asentamientos y acceso potencial por carreteras</li> <li>• Población, asentamientos y acceso potencial por ferrocarril</li> <li>• Población, asentamientos y acceso potencial por aire</li> <li>• Población con acceso a Internet</li> <li>...</li> </ul>
Recursos naturales y culturales	Sostenibilidad Respeto Valorización	Presión uso suelo Activos naturales Activos culturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presión del desarrollo económico y crecimiento urbano en los espacios naturales</li> <li>...</li> <li>• Emisiones contaminantes</li> <li>• Áreas naturales protegidas</li> <li>• Diversidad del ecosistema</li> <li>...</li> <li>• Número de monumentos</li> <li>• Estancias turísticas</li> <li>• Concentración de instituciones culturales</li> <li>...</li> </ul>
Procedimiento	Consenso Flexibilidad Evaluación	Formas de proceder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de indicadores que informen y permitan controlar y evaluar el desarrollo de la estrategia</li> <li>...</li> </ul>

## Las fases de la estrategia territorial de Navarra

Proceso de trabajo			
Fase analítica	Fase 0. Preliminar	Fase propositiva	Fase II. Formulación de la ETV
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análisis comparativo</li> <li>Análisis políticas sectoriales</li> <li>La geografía económica, social y ambiental</li> </ul>		
	Fase I. Análisis y diagnóstico		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>El hoy, obstáculos y problemas del desarrollo</li> <li>Los retos del futuro previsible</li> <li>La medición. Indicadores</li> </ul>		

La estrategia territorial de Navarra se ubica en este marco de referencia y su proceso de trabajo responde a los siguientes principios que se derivan del mismo. *En primer lugar una visión a medio y largo plazo.* Se trata de sobrepasar la actuación cotidiana de los gobiernos e introducir el pensamiento estratégico en sus actuaciones, lo que tiene dos implicaciones importantes. Exige la participación de todos los departamentos del gobierno y fuerza al consenso político. Esto es así, porque va más allá de las políticas, de las acciones y/o planes, de un solo gobierno al diseñar un futuro económico, social y ambiental en un territorio concreto que debe ser conseguido por la voluntad de todo el conjunto social. Lo que nos lleva a la participación ciudadana como hito crucial.

*La participación continuada, a lo largo de todo el proceso, es el segundo pilar que tiene todo el proceso de trabajo.* En los sistemas democráticos actuales, la participación aún tiene mucho que inventar, pero el futuro sólo se construye aunando las voluntades de todos los participantes en el entramado social. En tercer y último lugar *el planteamiento riguroso desde el principio para que la estrategia sea continuamente evaluable y modificable si así lo requieren las circunstancias.*

Las fases de trabajo se describen con rapidez lo que no es óbice para tener en cuenta que el proceso de trabajo se ha desarrollado a lo largo de más de dos años.

Todo proceso estratégico debe partir de un análisis de la situación actual y arribar a delimitar qué se quiere conseguir. Aquí no hay innovación alguna. *Lo innovador consiste en la aplicación de dos principios fundamentales en todo el proceso: las interrelaciones e interdependencias entre todas las acciones públicas y privadas y la búsqueda de los futuros deseables pero posibles desde el inicio.*

A partir de aquí, describiré brevemente las fases del proceso poniendo de manifiesto como esos principios tienen todas las fases.

### El análisis comparativo

El análisis comparativo o “benchmarking” es el primer ejercicio de diseño de futuro de la estrategia. Se realizó un “benchmarking” de regiones y políticas “copiables”. En términos coloquiales, “benchmarking” significa “copiar de los más listos” pero también implica empezar a plantear futuros posibles.

Seleccionamos los criterios de Naciones Unidas para el desarrollo humano como primer filtro para definir las regiones “más listas”. El segundo criterio consistió en buscar regiones comparables a Navarra. Y el tercer filtro analizó la consistencia de esas primeras regiones “listas” con los

criterios de la ETE. Así, empezábamos a contrastar si la ETE es un marco estratégico deseable y se traduce en un conjunto de políticas/filtros que han desarrollado los “listos” o bien, atisbaríamos que la ETE puede redefinir las estrategias, en un principio (y con otros principios estratégicos) exitosas. Por tanto, del ejercicio de benchmarking ya obteníamos algunos elementos definidores de la estrategia deseable para Navarra.

### Conclusiones del análisis comparativo

**No hay regiones ETE en sentido estricto, es decir no hay regiones en las que su modelo de desarrollo se adecue a los criterios de desarrollo espacial sugeridos en la ETE. Las estrategias territoriales y las políticas de ordenación del territorio diseñadas en los distintos países y regiones europeos no han partido de planteamientos integradores de los principios de sostenibilidad y desarrollo económico y espacial. Estas estrategias y planes se han basado más bien en la ejecución de políticas sectoriales inconexas.**

En cuanto al **contexto espacial óptimo de los principios de la ETE**, puede decirse que depende de la variable considerada:

- En una economía cada vez más integrada e internacionalizada las políticas de **infraestructuras de telecomunicación y educativas** deben plantearse teniendo el marco internacional como referente.
- Las políticas de **infraestructuras terrestres**, como vertebradoras del territorio y vías de conexión con los mercados, tienen por su parte un **contexto** más **nacional y regional**. Es decir, la política de infraestructuras tiene un carácter marcadamente regional cuando se dirige a la consecución de un modelo territorial policéntrico. El contexto espacial óptimo de las políticas que tienen como finalidad la conexión con el resto del mercado nacional y con los mercados internacionales es, sin embargo, el nacional.
- Las **políticas industriales tienen igualmente una doble vertiente regional e internacional-mundial (sobre todo en ciertos sectores como el de automoción)**. Las políticas industriales orientadas al reequilibrio regional y a la dinamización de ciertos espacios y asen-

tamientos tienen un mayor ámbito regional. La política industrial dirigida a los sectores clave de la economía regional debe tener en cuenta el contexto internacional.

- Por su parte las **políticas medioambientales y de desarrollo rural** tienen un mayor **carácter regional**.

Y **no existen muchas regiones comparables en términos espaciales y socio-económicos con Navarra**. Las estrategias territoriales, entendidas en su totalidad, de la gran mayoría de las regiones no pueden servir de referencia para Navarra.

No obstante, **identificamos regiones atípicas, regiones que en términos relativos muestran una mayor cercanía a los criterios de la ETE y que presentan un alto grado de desarrollo. Se trata de las regiones de Noord-Holland (Holanda), Ile de France (Francia) y Köln (Alemania).**

Sus características espaciales y sus políticas estratégicas permiten extraer conclusiones relevantes en materia de estrategias territoriales.

### Características espaciales

- Estas regiones están constituidas por un conjunto de ciudades fuertemente interrelacionadas entre sí que conforman una red.
- A pesar del gran desarrollo urbano y económico, conservan amplios espacios naturales y rurales.
- Las infraestructuras de transporte y telecomunicaciones en estas regiones están muy desarrolladas y constituyen importantes centros logísticos.
- El patrimonio cultural y paisajístico es muy valioso.

### Ordenación del Territorio y Estrategia regional

- La territorialización es un elemento clave de la política regional.
- La política regional busca reforzar la complementariedad de la red de ciudades.

- La reducción de la presión ejercida por el desarrollo en los espacios naturales y rurales, así como la valorización y conservación de los mismos, constituyen prioridades de la política regional.
- El desarrollo de la infraestructura de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y la potenciación de estas tecnologías son elementos cruciales de la estrategia territorial.
- La educación y la formación constituyen importantes elementos de la estrategia de reordenación y reequilibrio territorial.
- La cooperación con las regiones colindantes es un factor clave de la política regional.
- La cultura y los espacios culturales son utilizados como elementos dinamizadores de la actividad.
- La mejora de la red de transporte colectivo entre las ciudades que componen la red es prioritaria.
- La búsqueda y fomento de la participación ciudadana en la política regional es una constante.
- La política regional promueve la cooperación entre empresas, entre el sector público y el sector privado, entre administraciones y entre todos los agentes.
- La estrategia regional en materia industrial pretende aprovechar las ventajas competitivas del territorio y potenciar los conglomerados (clusters) industriales existentes.
- El fomento de la aplicación de nuevas tecnologías y de la innovación en la industria tiene un papel muy importante en la política regional.

### El análisis de las políticas sectoriales

Este segundo aspecto del análisis preliminar tiene que ver precisamente con el otro principio señalado: las interdependencias. *La estrategia tiene que ser un filtro de coherencia de las políticas sectoriales.* Las políticas sectoriales operan en el marco comunitario y tienen impacto regional pero también las propias políticas que operan en el marco regional condicionan cualquier planteamiento del medio-largo plazo. Este análisis previo de las políticas sectoriales hay que realizarlo con visión estratégi-

ca para que puedan ser incardinadas en la estrategia general o para que se modifiquen de acuerdo con la nueva visión de la Navarra futura.

Navarra es una región NUT-2, encuadrada - junto con el País Vasco, Rioja y Aragón - en la región NUT-1 Nordeste de España. Desde la adhesión española a la Unión Europea, se ha beneficiado de las ayudas de los Fondos Estructurales y las distintas políticas comunitarias no han dejado de tener impacto en la Comunidad Foral.

El Libro Blanco sobre la Gobernabilidad de la Comisión Europea identifica en el cuadro siguiente las políticas comunitarias con un claro impacto territorial. Se analizaron las señaladas en negrita por ser aquellas en las que existe una clara superposición de competencias con las del Gobierno Foral de Navarra y que, por lo tanto, resultaban relevantes en el marco de la Estrategia Territorial de Navarra a fin de detectar las complementariedades que pudieran existir entre las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas.

### La geografía económica, social y ambiental

La cartografía es un elemento muy importante. No sólo porque *visualiza datos* sino porque *obliga al pensamiento espacial*. En todo el proceso de reflexión y de participación ciudadana de la Estrategia Territorial de Navarra, los mapas han constituido un elemento de referencia. Dos tipos de mapas han sido fundamentales en el proceso: mapas descriptivos y mapas analíticos o de diseño. Los mapas descriptivos están basados en la mejor base de datos municipal a la que se ha tenido acceso y pintan desde las distintas economías (agraria, industrial, servicios, empleo) hasta las centralidades y las infraestructuras. Los mapas analíticos describen, sin detalle, dimensiones de la Navarra futura.

En este sentido, el proceso cartográfico estuvo abierto todo el tiempo. Iniciado en esta fase, como apoyo visual de la situación actual, permitió definir a grandes rasgos la visión territorializada de la Navarra del futuro. En el documento de estrategia final se aprecian tanto algunos de los primeros como los segundos.

Políticas con actuaciones comunitarias	Competencias regionales según el tipo de Estado		
	Federales y asimilables	Unitarios descentralizados	
Economía y moneda	exclusiva		
Comercio	exclusiva		
Agricultura	exclusiva		
Pesca	exclusiva	legislativa	
Transporte	compartida	legislativa	
Cultura	compartida	legislativa	administrativa
Competencia	compartida	legislativa	administrativa
Empleo y bienestar social	compartida		
Medioambiente	compartida	legislativa	
Industria	compartida	legislativa	administrativa
I+D	compartida		
Redes de transporte	compartida	legislativa	
Salud	compartida		
Educación	compartida	legislativa	administrativa
Consumo	compartida	legislativa	administrativa
Energía	compartida		
Protección civil	compartida		
Turismo	compartida	legislativa	
Aduanas	compartida		
Mercado interior	exclusiva		
Empresas	compartida		
Sociedad de la información	compartida		
Política regional	compartida		
Audiovisual	compartida		

### El hoy, obstáculos y problemas del desarrollo

#### Los informes temáticos

Hay muchas formas de estudiar el presente. En el contexto de la ETN interesaba desde el principio abordar el presente con perspectiva estratégica. Por eso decidimos utilizar la técnica de escenarios tanto actuales como de futuro desde las distintas ópticas sectoriales tradicionales. Así, los informes temáticos elaboraron desde sus variables respectivas –economía, medio, infraestructuras, población y asentamientos, los equipamientos, los servicios sociales y la cultura.- y enmarcados en el contexto español y europeo, *el punto de partida y dos escenarios: el tendencial y el deseable*. Para establecer tendencias puras necesitan que el diagnóstico sea dinámico-incorpora idealmente los 25 años previos-. Un escenario tendencial es un escenario de qué pasaría si no se hiciese nada y sirve como elemento de contraste para el escenario deseable. Los diagnósticos de base, por otra parte, se territorializan en los distintos subespacios navarros. Esto permite el primer proceso de participación ciudadana en esta fase de diagnóstico. Se desarrollaron 8 mesas territoriales con el objeto de ayudar a configurar los escenarios deseables para los distintos subespacios y para el conjunto de Navarra. En definitiva el esquema básico de análisis era como sigue:

- Descripción básica de la situación actual y de los subespacios. Descripción de los flujos (cómo están interconectados en referencia a la variable de análisis).

- Análisis pormenorizado de los problemas fundamentales.
- Análisis de las tendencias. El escenario tendencial en agregado y por subespacios.
- Factores o variables fundamentales de cambio (debe contener el análisis de los planes del gobierno Navarro actualmente en vigor).
- Análisis de cruces. Efectos de la variable bajo análisis en las demás e impacto del resto en la propia
- Necesidades futuras. Previsiones. Deseos. Escenario deseable y por subespacios.

La realización de escenarios por variables, además de incorporar la visión del gobierno, de expertos y de las reuniones territoriales debía elementos de cruce con las otras variables/temas. Esto requiere un cierto detalle.

#### Los elementos de cruce

Implican una visión matricial para la realización de cada informe temático y, por supuesto, para los territoriales. Esto significa que cada experto temático debe pensar qué aporta su variable al resto, o cómo afecta su variable al resto y cómo es afectada por cada otra variable. Los siguientes esquemas ejemplifican lo dicho. En el primero, los números representan una visión subjetiva de la importancia de las interrelaciones.

Se compone de	Aporta j	1 Mf	2 D	3 Ec	4 I	5 Eq	6 Cl	7 SS
1. Medio físico / usos del suelo		3		2	2			
2. Demografía		2	3	2				3
3. Economía		2	1	3	2	2	1	2
4. Infraestructuras				2	3	2	2	2
5. Equipamientos				1		3		2
6. Cultura		2		2			3	
7. Servicios sociales: educación, sanidad.			2	1			2	3

Medio físico / Usos del suelo				
	Efectos del medio físico sobre		Efectos del resto de temas / variables sobre medio físico	
	Escenario Tendencial	Escenario Deseable	Escenario Tendencial	Escenario Deseable
Demografía				
Economía				
Infraestructuras				
Equipamientos				
Cultura				
Servicios sociales				

Y unos ejemplos aclaran esta importante tarea.

1. El impacto de la actividad humana sobre el medio reviste dos características: suele generar externalidades y economías de escala por lo que es habitual el surgimiento de mancomunidades de municipios y otras formas de asociación y cooperación. La previsiblemente creciente demanda de una gestión ambiental cada vez más rigurosa tendrá consecuencias importantes sobre las entidades locales.
2. Al mismo tiempo, los ciudadanos demandan por las mismas razones, entornos residenciales de cada vez mayor calidad paisajística y ambiental pero, a partir de cierto punto, la congestión se hace excesiva y la instalación de un ciudadano adicional disminuye la calidad del entorno que disfrutaban los vecinos anteriores. Esta mayor preocupación por el medio influirá en el diseño urbanístico y de las infraestructuras básicas.
3. El medio rural, el uso del suelo y la agricultura se consideran cada vez más como claves desde el punto de vista ambiental y paisajístico. Una agricultura sana implica, por lo tanto, no sólo la consideración de sus efectos sobre los consumidores sino también sobre el entorno.

4. La preocupación por el entorno se traducirá, como hemos visto, en una demanda per cápita cada vez mayor de superficie por motivo residencial. Esto supondrá un aumento de las distancias y del coste de las infraestructuras. Al mismo tiempo es previsible un aumento de la población inmigrante con la consiguiente necesidad de integrar al recién llegado satisfaciendo sus necesidades de servicios básicos y esenciales, de adecuar su nivel de cualificación a las exigencias del mercado laboral.

### El futuro previsible

#### Los escenarios deseables

En los escenarios deseables (a partir fundamentalmente de la detección de los obstáculos para un desarrollo sostenido y de los deseos ciudadanos) las interrelaciones vuelven a aparecer.

Por ejemplo: ¿Continuará la tendencia de la población de Navarra a concentrarse en ciertas zonas (Pamplona, Tudela, Alsua) mientras se despueblan otras? ¿Cómo van a transformar las nuevas tecnologías que de-

finen la sociedad de la información los servicios sociales? Quizá dentro de 25 años quien no disponga de conocimientos de informática a nivel usuario sea un analfabeto digital o incluso un indigente digital ¿Cómo evitar este peligro de exclusión tanto respecto a los navarros del mañana como para los navarros de hoy?. Este reto exige grandes esfuerzos tanto a nivel educativo como en la provisión de las infraestructuras y puntos de conexión necesarios para que todos los navarros tengan posibilidades de acceso a los nuevos medios de comunicación (¿deberán sustituirse las oficinas rurales de correos por cyberlocutorios?). Por otra parte ¿será posible acercar la administración al ciudadano de forma virtual, es decir, de forma que cualquier navarro pueda efectuar trámites administrativos desde su residencia o, al menos, desde su localidad sin necesidad de desplazarse a Pamplona?. Al mismo tiempo la distancia física perderá parte de su relevancia actual ¿cómo influirá esto sobre la distribución de la población en el territorio, las infraestructuras y equipamientos sociales?; ¿favorece o perjudica esta evolución los objetivos de la ETE de policentrismo e igualdad de acceso a los servicios públicos?.

La globalización también afectará nuestra forma de entender la actuación pública acentuando la competencia entre todo tipo de instituciones, sistemas económicos, culturas, etc. La competencia fiscal entre Estados, por atraer inversiones, el dumping social, etc. son cada vez más reales. Los distintos gobiernos regionales deben ofrecer cada vez más servicios que redunden en una mayor competitividad de la economía local y, por la misma razón, demandar menos recursos a la sociedad para no interferir en la asignación de recursos del sector privado. Frente a la globalización del sector privado, el público necesita también globalizarse pero ¿cómo hacerlo desde la perspectiva local o regional?.

El aumento de productividad de este último medio siglo no ha tenido parangón en la historia de la humanidad y, previsiblemente, el progreso técnico se acelera cada vez más. Esto ha permitido producir más con menos esfuerzo y ese menor esfuerzo se traduce en un valor cada vez mayor del ocio. Al mismo tiempo el aumento de la esperanza de vida de la población incide en este mismo sentido siendo necesario preguntarse qué tipo de cambios provocará esta tendencia tanto en la actuación del

sector público como del privado, en la gestión del patrimonio cultural y del medio ambiente ya que, en definitiva, sus titulares últimos, los navarros, demandarán cada vez más su aprovechamiento tanto para el propio disfrute como para su rentabilización como fuente de renta.

### El diagnóstico integrado.

Los escenarios tendenciales y deseables pueden traducirse, en síntesis, en un listado de obstáculos y un conjunto de oportunidades. Lo ilustramos:

### Obstáculos

- Accesibilidad reducida en algunos sub-espacios.
- Concentración excesiva de funciones.
- Situación periférica de Navarra respecto a ejes de desarrollo supra-regional.
- Inexistencia ciudades intermedias.
- Dificultad acceso a bienes y servicios en núcleos pequeños, sobre todo en la montaña.
- Envejecimiento.
- Despoblamiento zonas rurales.
- Uso ineficiente parque viviendas.
- Aumento hogares monoparentales.
- Desarrollo sectorial desequilibrado.
- Desequilibrio territorial.
- Envejecimiento sector primario.
- Baja tasa participación femenina.
- Escaso desarrollo sociedad conocimiento.
- Escaso desarrollo transporte público y ferrocarril frente a uso masivo transporte privado.
- Situación periférica respecto a grandes ejes comunicaciones.
- Escasa movilidad.
- Desigual conectividad.
- Poca coherencia entre modos de transporte (diseño no global).

- Tamaño pequeño para aprovechamiento integral recursos naturales especialmente hidráulicos.
- Niveles preocupantes de “huella ecológica” y territorialmente desiguales.
- Excesiva presión de la agricultura.
- Escasa cooperación intermunicipal.
- Uso ineficiente recursos presupuestarios.
- Falta de adecuada capacidad de gestión desarrollo local.
- Escasa proyección exterior cultura Navarra.
- No coordinación políticas sectoriales.
- Escaso desarrollo oferta.
- Aumento grado de dependencia.
- Mayor vulnerabilidad social y riesgos de exclusión.
- Necesidades crecientes atención infancia y juventud.

### Oportunidades

- Población inmigrante
- Alargamiento vida activa
- Posibilidades integración en contexto macro-regional.
- Capacidad de atracción sobre zonas limítrofes.
- Relevancia especial de la producción de energías renovables.
- Nuevas necesidades sociales y nuevos yacimientos de empleo.
- Desarrollo potencial del turismo.
- Posición geográfica en uno de los ejes más dinámicos de las economías española y europea.
- Buena accesibilidad.
- Espacio relativamente pequeño para un cableado integral del territorio.
- Escasa densidad de población y abundancia recursos naturales.
- Posibilidades de opción con el Canal de Navarra.
- Compartir recursos naturales con regiones limítrofes.
- Desarrollo del gobierno electrónico.
- Existencia de, al menos, dos activos culturales con proyección internacional: Camino de Santiago y San Fermín.

- Capacidad de creación de empleo y mayor cohesión social a través voluntariado.
- Nivel educativo de partida superior a la media española.
- Nivel sanitario elevado y especialidades de prestigio internacional.
- Alto grado de cohesión social.

Además, los escenarios tendenciales y deseables constituyen el ingrediente básico para un diagnóstico integrado de la realidad Navarra. Este diagnóstico territorial integrado contesta a seis preguntas fundamentales:

1. **¿Qué se hace en este territorio?** Pregunta que se responde, con la descripción de las actividades de todo tipo que se desarrollan dentro del territorio.
2. **¿Con quién se relaciona?** Situación del territorio respecto del entorno próximo o lejano, material o inmaterial que condiciona sus actividades.
3. **¿Para qué sirve?** Identificación de las cualidades del territorio y de las actividades que se pueden desarrollar mejor que en otros territorios.
4. **¿Quién moviliza el territorio?** La identificación de los actores y de los grupos que intervienen activamente en el desarrollo del territorio.
5. **¿Con qué medios se desarrolla?** La respuesta a esta pregunta permitirá identificar los puntos fuertes y los puntos débiles del territorio.
6. **¿Hacia dónde va?** Pregunta difícil de responder y que sintetiza el futuro del territorio: su capacidad para mantener sus principales características, para mejorarlas o, incluso para destruirlas.

### Los objetivos o los retos y las líneas estratégicas

*La concepción moderna de una estrategia territorial no consiste meramente en una combinación de planificación espacial y política regional, o del desarrollo rural y urbano. Cubre todas las acciones promovidas por el gobierno para favorecer el crecimiento de todas las unidades territoriales y para reducir las disparidades entre ellas, en particular, disparidades en oportunidades de desarrollo.*

OCDE, Territorial Outlook, 2001

Ahora hay que reforzar la séptima pregunta **¿hacia dónde irá el territorio Navarro?**. El diagnóstico integrado ha dado una visión clara de dónde iría si se deja que operen las tendencias pero también ha señalado algunos elementos de oportunidad para el cambio y de deseabilidad para construir un futuro.

El siguiente paso consiste en profundizar el contorno que puede tener la Navarra del futuro. Pero antes conviene recapitular. Recuérdese que el proyecto de la ETN nace como un proyecto compartido entre el gobierno, los ciudadanos y las instituciones que conforman la sociedad civil, para dibujar el mapa de la Navarra del 2025. Se inició con un diagnóstico de lo que existe hoy en día en Navarra plasmado en informes de las distintas variables de interés: la economía, la demografía, los asentamientos, los equipamientos públicos y la organización administrativa, las infraestructuras, los servicios sociales, la educación y la sanidad, los activos naturales y el patrimonio cultural.

A su vez, la participación de los Navarros fue extensa a través de encuestas, de foros de divulgación, de reuniones sectoriales con los distintos departamentos del Gobierno Navarro y de mesas territoriales en los distintos espacios que conforman Navarra. *A partir de ese acervo de conocimientos, opiniones y deseos sabemos lo que Navarra es hoy.*

A partir de aquí, se trata de *definir con más precisión que se quiere conseguir*. Para eso, estableceremos *objetivos con contornos más precisos. Y así se podrán plantear las estrategias más apropiadas*. Por lo tanto, *las estrategias son los cambios de timón y las nuevas sendas para alcanzar los objetivos propuestos.*

Estos objetivos a conseguir los definimos como retos, precisamente porque lo son. Constituyen objetivos difíciles de conseguir pero también convocan voluntades públicas y privadas.

Como no podría ser de otra forma, el contexto propio de la sociedad Navarra hoy es el contexto Europeo. Y Europa ha definido claramente cuales son sus objetivos de desarrollo y cuales, también, sus objetivos de desarrollo territorial. Por eso y porque no son incongruentes con la realidad actual, Navarra apuesta por ellos.

*Europa ha apostado por convertirse en una economía competitiva y del conocimiento con una sociedad cohesionada y un crecimiento sostenible. Y estos tres elementos los ha traducido a los siguientes objetivos de desarrollo territorial: el policentrismo, la accesibilidad a las infraestructuras y el conocimiento y la gestión inteligente de la naturaleza y la cultura.* Como se destaca en el cuadro siguiente, las relaciones entre los objetivos de desarrollo y los objetivos territoriales son estrechas. De hecho, en el estudio de análisis comparativo, realizado en el marco de la ETN, pudimos corroborar mediante el análisis cuantitativo que hay una relación estrecha entre desarrollo y policentrismo y entre desarrollo y accesibilidad. También existen relaciones estrechas entre el policentrismo y la accesibilidad. En cambio, la relación no es positiva sino inversa entre desarrollo y sostenibilidad y, consecuentemente, entre policentrismo- accesibilidad y gestión inteligente de la naturaleza y la cultura. Evidentemente, un reto adicional en la senda del crecimiento es cambiar el signo de la relación entre los dos primeros objetivos y el tercero. Téngase en cuenta que nos movemos en el terreno de los años venideros y que las relaciones constatadas son producto del pasado, por tanto el futuro está abierto.

Objetivos del desarrollo Europeo	Objetivos Territoriales	Resultados
Una economía competitiva y del conocimiento	Policentrismo	Un territorio competitivo y socialmente cohesionado
Una sociedad cohesionada	Accesibilidad infraestructuras y conocimiento	Un territorio accesible y conectado
Un crecimiento sostenible	Gestión inteligente naturaleza y cultura	Un territorio culto y de calidad

El cuadro sintetiza los objetivos de desarrollo Europeo y los objetivos territoriales, señalando las relaciones entre ellos y termina con los resultados deseados: un territorio competitivo y socialmente cohesionado, un territorio accesible y conectado y una nueva cultura del territorio: culto y de calidad. Este es el marco de referencia en el que se sitúan los retos cuyo análisis constituyó el grueso de esta parte de la estrategia.

En el cuadro siguiente se expone la relación entre los retos identificados y su ubicación en el contexto de los objetivos de desarrollo te-

rritorial para Navarra. Este cuadro sintetiza este apartado mediante la relación entre los retos identificados y los grandes objetivos territoriales de la Estrategia Territorial Europea por los que Navarra ha apostado como hipótesis previa de trabajo. Recuérdese que la ETE se propone ser una fuente de inspiración de las políticas territoriales regionales estableciendo tres objetivos territoriales: la gestión inteligente de los recursos naturales y culturales, el policentrismo y el acceso de los ciudadanos a las infraestructuras y el conocimiento. Objetivos relacionados con los retos que aquí se presentan según el esquema siguiente:

Los objetivos de estrategia territorial y los retos de futuro	
Policentrismo	Frenar el envejecimiento y aumentar la tasa de natalidad
	Prevenir y combatir la despoblación de las zonas rurales
	Conseguir un mercado de trabajo moderno e integrador
	Conciliar la vida familiar y laboral
	Luchar contra la exclusión social
	Convertir Navarra en una región de aprendizaje e innovación
	Incorporar las PYMES a la cultura de la innovación
	Potenciar el desarrollo de empresas de base tecnológica
	Acrecentar la empresariedad de los Navarros
	Pamplona, ciudad puerta, reclamo y cooperante
	De la Navarra hacia dentro a la Navarra hacia fuera
	Hacia un potente gobierno electrónico y en red
Desarrollar niveles de gobierno eficaces y cercanos	
Hacer partícipe al sector privado en las estrategias y políticas de la región	



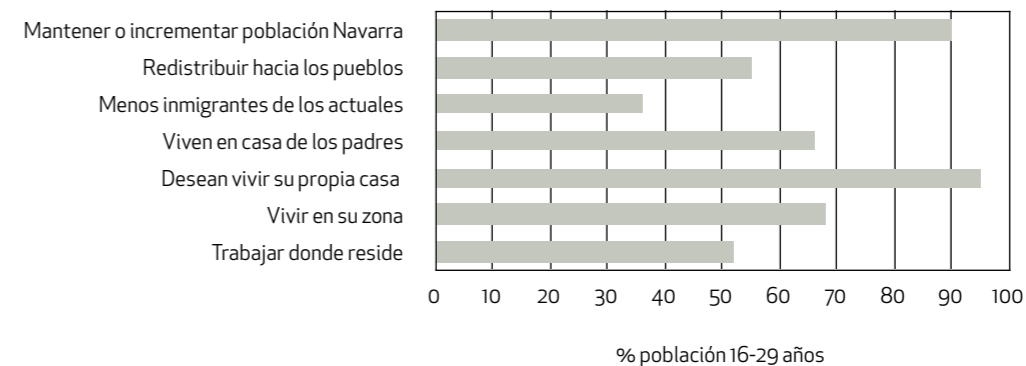
Los objetivos de estrategia territorial y los retos de futuro	
Accesibilidad a infraestructuras y el conocimiento	Aumentar la participación del tercer sector en la vertebración social
	Ampliar el sector sanidad y oferta de servicios sanitarios
	Desarrollar la atención socio-sanitaria
	Educar para “aprender a lo largo de toda la vida”
	Educar para afrontar los cambios sociales y demográficos
	Educar para conocer
	Aprovechar las TIC para integrar las zonas menos pobladas
	Conciliar la movilidad individual con el interés colectivo
Gestión inteligente de la naturaleza y la cultura	Compatibilizar la sostenibilidad del crecimiento con la valorización de los activos naturales
	Preservar y enriquecer el patrimonio cultural
	Aunar los activos culturales con su potencial económico y de creación de empleo
	Potenciar la imagen exterior de la cultura Navarra

Pero para su selección también hemos utilizado otra referencia fundamental. Como no podía ser de otra forma, la opinión de los Navarros se refleja en los retos que analizaremos a continuación. Y no podía ser de otra manera porque la única forma de transformar los retos en objetivos y en resultados a conseguir consiste en que gobierno, ciudadanos y las instituciones que los vertebran y relacionan participen en una misma visión del futuro deseable. Sólo así el futuro se transforma en posible y alcanzable.

Veamos, por tanto, una muestra sintética<sup>2</sup> de las opiniones más sentidas por quienes constituirán el grueso de la población Navarra en 25 años.

En primer lugar observamos que los **Navarros jóvenes quieren que la población crezca o se mantenga, quieren que los pueblos crezcan y vivir y trabajar en su propia casa y en su propia zona.**

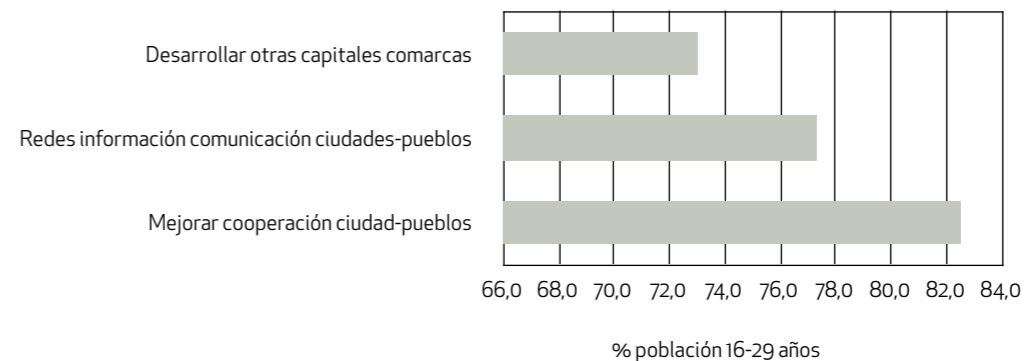
Población y vivienda



En el siguiente cuadro se aprecia el deseo de un desarrollo territorial con relaciones más fluidas y plenas entre ciudades y pueblos y el desarrollo

de las capitales de comarca como elementos de una mayor vertebración de las distintas partes que componen la Navarra actual.

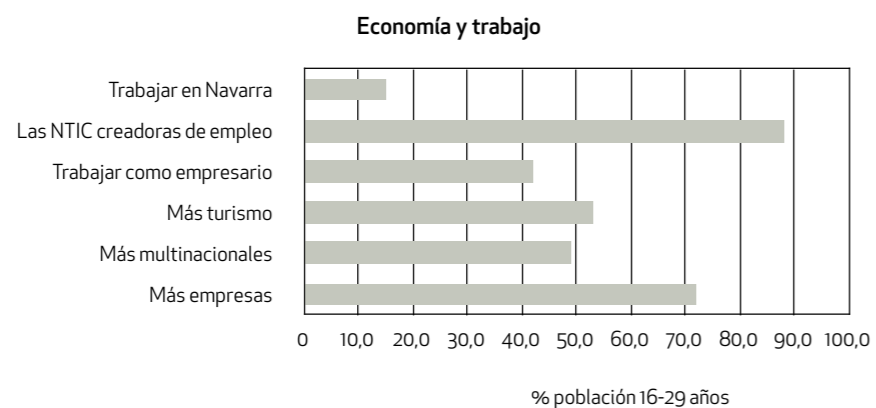
Desarrollo relaciones pueblos y ciudades



2. Existe, dentro de los trabajos de la ETN, un informe completo y exhaustivo sobre los procesos de participación y sobre los resultados de la encuesta a personas entre 16-29 años.

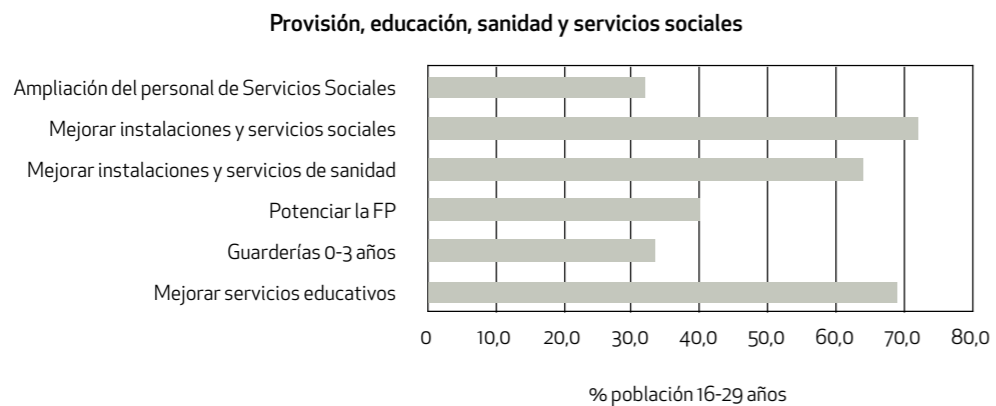
Los jóvenes navarros quieren una **economía con una base más amplia de empresas, para ello, además, están dispuestos a afrontar riesgos y trabajar como empresarios, desean un desarrollo ulterior del turismo, no se oponen sino al contrario, a más multinacionales y sobre todo, son conscientes de los vientos del cambio técnico vertiginoso que están provocando las tecnologías de la información y la comunicación**

**y las consideran como una fuente de nuevos empleos.** La poca fuerza que tiene la respuesta de querer trabajar en Navarra puede leerse en positivo o no. Sin duda, Navarra debe preparar a sus jóvenes para el mundo en el que van a vivir y con la mente amplia y allende las fronteras locales. Hasta aquí muy bien, el problema sería si los jóvenes considerasen que Navarra no ofrece perspectivas de futuro...



Uno de los elementos básicos para la **fijación de la población al territorio consiste en la provisión adecuada de servicios sociales, de sanidad y de educación.** Estos no solo son elementos básicos para una mayor y

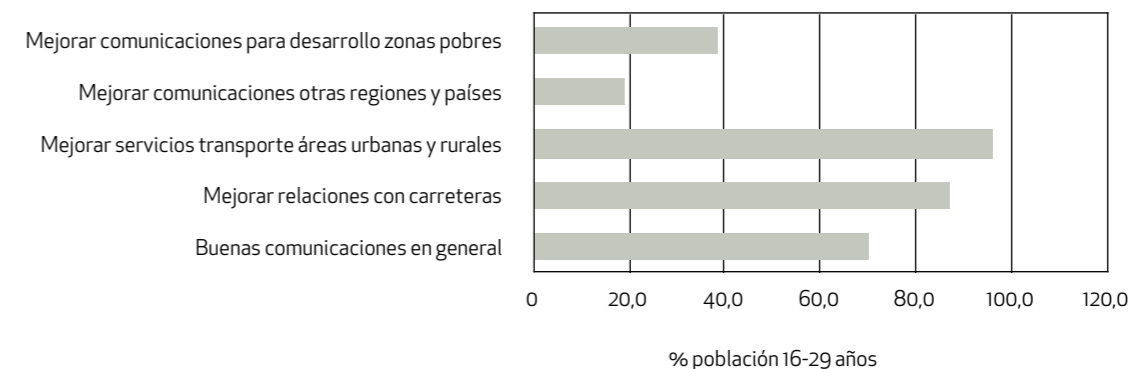
mejor integración social sino elementos determinantes para la acumulación del capital humano. Y éste es hoy ya un determinante del crecimiento futuro en todos los territorios.



Aunque la opinión sobre las **infraestructuras de comunicación es aceptablemente buena, queda espacio para la mejoría, sobre todo**

**en lo que se refiere a la articulación entre los espacios urbanos y rurales.**

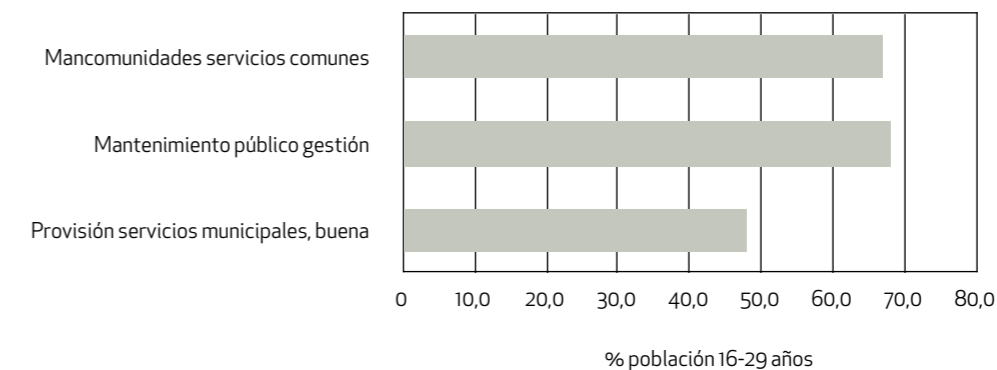
Accesibilidad a infraestructuras



La preocupación por el **buen funcionamiento de los distintos niveles de gobierno** también se constata entre los jóvenes y apuestan en gran medida por la provisión pública y por una mayor eficacia

en la provisión de los distintos servicios. Teniendo en cuenta la malla institucional existente en Navarra, sin duda que este es un reto importante.

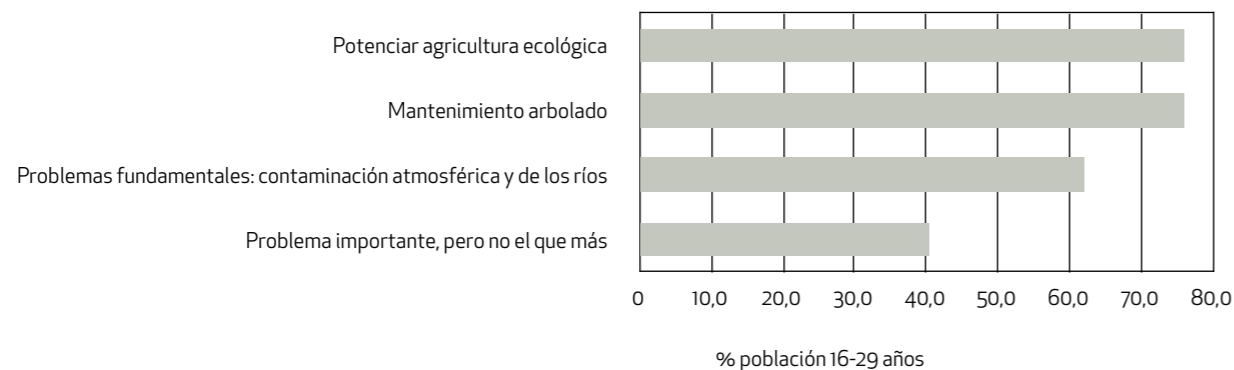
Provisión servicios públicos



El **medio ambiente**, como es lógico, dada la riqueza actual de los activos naturales navarros, no se considera un problema de los más importante, aunque se destaca la importancia de desarrollar la **agricultura ecológica**,

**el mantenimiento del arbolado y la contaminación como retos para conseguir un desarrollo sostenible.**

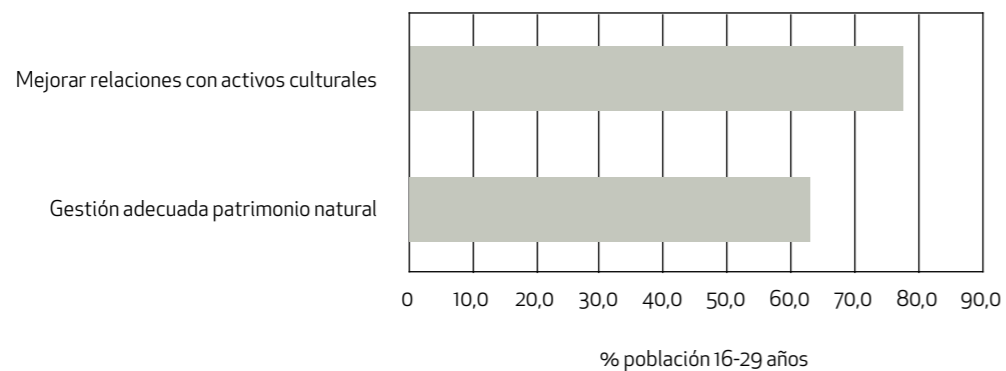
### Medio ambiente y sostenibilidad



Si bien la consideración de los activos naturales es buena, existe un **margen de mejora para gestionar mejor tanto los recursos naturales como**

**los culturales.** Esto es bastante rotundo en las respuestas de los navarros de 16 a 29 años.

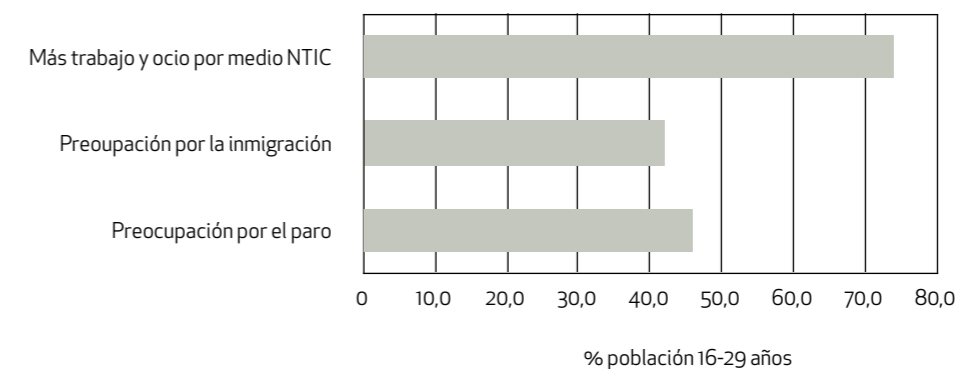
### Gestión naturaleza y cultura



Finalmente, los navarros que hoy tienen entre 16 y 29 años expresan **tres preocupaciones y/o deseos de futuro: el problema del paro o su reverso y en positivo, la mayor posibilidad de encontrar empleos de calidad y para todos, la inmigración como elemento dinamizador de la demografía pero también como fuente de problemas para su correcta integración social y el papel de las tecnologías**

**de la información y comunicación en la conformación de la sociedad del conocimiento que ya se empieza a atisbar en el horizonte. Precisamente, estos tres elementos son los que constituyen los retos transversales en este documento.** Y son transversales porque afectan a todo un conjunto de elementos constitutivos del desarrollo territorial Navarro.

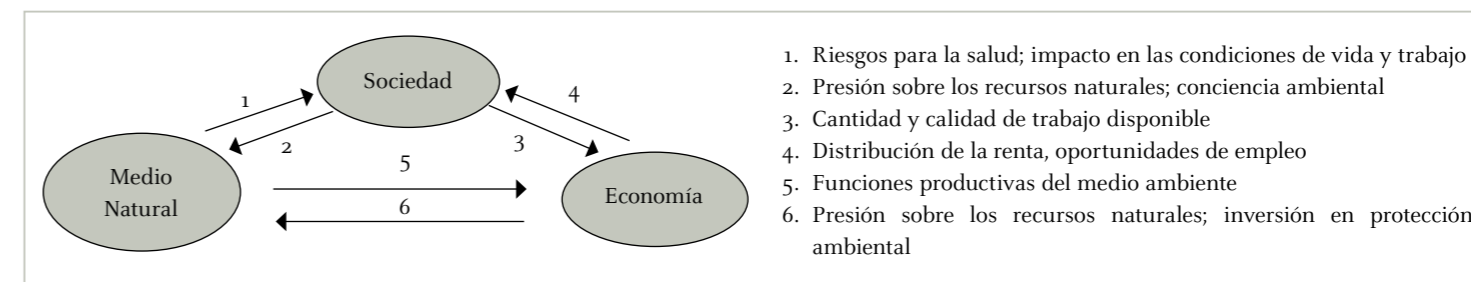
### Preocupaciones y deseos



La elección de los grandes retos, por tanto, no es arbitraria y además, su relevancia de cara a la política territorial ha sido puesta de manifiesto por la mayor parte de las instituciones con competencias en la materia.

Finalmente en un enfoque integrado el conjunto de retos también puede verse incardinado en el siguiente esquema de interrelaciones de los objetivos estratégicos:

### Relaciones entre objetivos estratégico



El esquema pone de manifiesto la conexión entre los diferentes elementos que subyacen a los retos establecidos. Los objetivos territoriales no pueden perder de vista que un territorio lo vertebraba la relación que se produce entre la actividad humana y el medio físico que lo favorece o lo soporta. Por eso, el policentrismo tiene que ver con un desarrollo equilibrado interno de la región y eso implica crecimiento económico y cohesión social y el equilibrio se produce cuando existe cooperación entre los núcleos urbanos y rurales y entre las ciudades. La accesibilidad implica una distribución equitativa tanto de las infraestructuras y servicios básicos tradicionales como de las nuevas infraestructuras del conocimiento. Y la gestión inteligente de la naturaleza y la cultura implica mejorar directamente esa relación entre los humanos con el medio y entre los humanos entre sí, de manera que se transfiera a las generaciones siguientes al menos tanto como han/hemos tenido las precedentes.

Por otra parte, resulta que un territorio competitivo depende de algo más que de los factores de producción tradicionales: tierra, trabajo y capital. Cada vez se hace más necesario distinguir entre el capital físico y el capital humano, el dado por las cualificaciones y la formación de los trabajadores. Mientras el capital físico es hoy abundante y una región puede proveerse fácilmente de él en los mercados financieros, el capital humano exige un período amplio de maduración y no es separable del individuo que lo posee, es decir, no es transferible a través del mercado. Por ello, el capital humano es cada vez más el recurso “escaso” de la economía, lo que provoca que los factores más móviles –capital físico y trabajo sin cualificar– se desplacen hasta donde éste se encuentra.

También las instituciones son un determinante cada vez más importante de la competitividad de un territorio. En una economía en la que cada

vez tiene mayor importancia el conocimiento, las relaciones entre los individuos se convierten en la primera fuente de transmisión de conocimientos y, con ello, de la competitividad regional. Muchas de estas relaciones se realizan mediante la intermediación de instituciones: empresas, sindicatos, administraciones públicas, etc. Por ello, la fluidez e intensidad de estas relaciones depende de la calidad y lo tupido de la malla institucional que las da cauce. Además, Stiglitz<sup>3</sup> ha resaltado el papel del “capital organizacional” y la “tecnología organizacional” que definen dicha malla institucional y producen determinado grado de cohesión social. Así, las instituciones cubren a los agentes individuales ante el riesgo y éstos están dispuestos a asumir un mayor nivel de actividad e iniciar nuevas actividades al saber que parte del riesgo lo soporta la sociedad a través de su entramado institucional. El ejemplo más claro sería el de los fondos de capital-riesgo como instrumento para fomentar la innovación aunque existen mecanismos mucho más sutiles<sup>4</sup>.

De este modo la competitividad de una región depende de algo más que de la competitividad de sus agentes económicos considerados aisladamente y los sistemas sociales son, también desde el punto de vista económico, algo más que la mera suma de sus partes debido a las interrelaciones entre sus miembros. En términos más técnicos, mientras las funciones de producción de las empresas dependen del capital, el trabajo y la tecnología, la función de producción agregada depende de más factores al no ser la mera suma de las funciones individuales<sup>5</sup>. Esta visión tiene su reflejo en la política territorial moderna que, frente a la más tradicional y sin duda válida en las primeras etapas del capitalismo industrial, considera variables tales como la cohesión social o la capacidad de innovación junto a las más clásicas, como la dotación de infraestructuras, por ejemplo, al determinar y tratar de incidir sobre la competitividad de un territorio.

Teniendo en cuenta este enfoque de fondo se analizaron los diferentes retos, cuya transformación en objetivos a conseguir supone una adecuación mayor del territorio a los criterios de la ETE antes mencionados.

## La medición. Los indicadores

### Introducción

La Estrategia Territorial de Navarra es un ejercicio participativo de planificación espacial para configurar el mapa deseado de Navarra en el 2025. Este diseño ha partido de los objetivos básicos del desarrollo Europeo, proclamados en la Cumbre de Lisboa, que tienen que ver con la consecución de *una economía competitiva y del conocimiento, una sociedad cohesionada y un desarrollo sostenible*. Y de los objetivos de la Estrategia Territorial Europea que se expresan en la consecución de un *territorio policéntrico, la accesibilidad igualitaria a las infraestructuras y al conocimiento y la gestión inteligente de la naturaleza y la cultura*. Con este marco de referencia, el siguiente paso es la construcción de indicadores sintéticos que aproximen cuantitativamente los objetivos expuestos.

Téngase en cuenta que “sólo lo medible es cambiable” por lo que resulta del máximo interés la expresión cuantitativa de estos objetivos. De esta manera será posible la expresión clara, transparente y medible de lo que se quiere conseguir. Y sólo de esta forma será posible tener certezas de que los cambios que vayan acaeciendo se orientan en la dirección deseada.

Partimos, no obstante, de unas bases endebles porque no existe un consenso estricto sobre la medición de estos objetivos. Por tanto, la tarea aquí consistió en *traducir el acervo teórico o argumentativo de estos principios a objetivos medibles y con capacidad para ser seguidos y evaluados en el tiempo*.

Hay que tener en cuenta que con estos indicadores se pretenden medir fenómenos complejos y de aristas no bien establecidas a priori. Así, la competitividad, la sostenibilidad, la cohesión social, el policentrismo, la accesibilidad o la gestión inteligente de la naturaleza y la cultura 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, es cuando cobra todo el sentido la construcción de indicadores que “aproximen” cuantitativamente cada fenómeno en cuestión, resumiendo la información estadística sobre aspectos concretos del mismo, disponible de forma dispersa. Además, estos indicadores pueden considerarse construcciones dinámicas en tanto que están sometidas a revisión si se modifica la información básica o la caracterización del fenómeno.

Este parte tenía pues, los siguientes objetivos:

1. Obtener indicadores de evaluación y seguimiento, que sirvan de referencia para establecer objetivos a futuro.
2. Servir de apoyo cuantitativo para establecer la ETN.

Una vez definidos con precisión los indicadores y los datos de los que se componen, se utilizan empíricamente para:

1. Cuantificar la situación de partida de Navarra con respecto a los fenómenos señalados de naturaleza estratégica y territorial.

Para el logro de tales objetivos, se construyen dos grupos de indicadores sintéticos:

- Indicadores de carácter *estratégico general*, con los que se aproximan los fenómenos de *competitividad, cohesión social y sostenibilidad*.
- Indicadores de *carácter estratégico territorial*, en función de los objetivos de la Estrategia Territorial Europea (ETE), que son tres: *policentrismo, acceso a infraestructuras y conocimiento, y gestión del patrimonio natural y cultural*.

Este conjunto de indicadores sintéticos recoge los señalados en la propuesta de la ETN, relativos a la estrategia territorial, y va más allá para internarse en el *triángulo mágico de las propuestas de desarrollo europeas*: una economía competitiva, una sociedad cohesionada y un desarrollo sostenible.

3. J.Stiglitz, reciente Premio Nobel de Economía.

4. Así, por ejemplo, en todos los países existe la creencia, fundada o no, de que a partir de determinado tamaño las empresas son demasiado importantes como para que el Estado permita que quiebren, que las organizaciones y colegios profesionales garantizan determinada forma de hacer las cosas o que, por ejemplo, las crisis no pueden traspasar cierto umbral sin que el Estado intervenga.

5. Es decir, la función de producción agregada dependería de las relaciones entre las funciones de producción individuales, relaciones dadas por el capital y la tecnología organizacionales.

### ¿Qué son los indicadores sintéticos?

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 mediremos 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.

A continuación se explica el proceso para construir un indicador sintético, así como sus posibles usos.

#### Definición y medición de los indicadores sintéticos

La construcción de un indicador sintético es el resultado de un proceso que consta de dos fases, la definición de contenidos y la medición en sentido estricto.

#### *La definición de los contenidos de cada fenómeno.*

En primer lugar, dada la complejidad de cada fenómeno analizado, se ofrece una **aproximación teórica** al mismo, tomando como referencia la que ofrecen algunos organismos internacionales, como la UE, la OCDE, y/o la ONU y expertos independientes.

En segundo lugar, se propone una **composición óptima del indicador**, señalándose todos los ámbitos relacionados con el fenómeno analizado que deben ser tenidos en cuenta para calcular el mejor de los indicadores posibles. Esta propuesta sin dejar de ser esencialmente razonable, es también subjetiva, puesto que recoge lo que los autores entienden como más adecuado al respecto.

#### *La medición cuantitativa de los fenómenos.*

Para realizar el **cálculo de un indicador sintético** son necesarios dos elementos: la información estadística de los indicadores básicos o parciales disponibles para medir cada uno de los ámbitos “teóricos” propuestos anteriormente, y un método de cálculo.

El **método de cálculo de indicador sintético** tiene tres partes: **normalización** de los indicadores básicos, **transformación** de los indicadores básicos que afecten inversamente al fenómeno analizado, y **agregación** de los datos para obtener el valor final del indicador sintético. En síntesis, se trata de acotar los valores, garantizar el signo adecuado para la relación entre cada dato y el indicador y “sumar” los datos de tal manera que los sesgos del analista con relación a la ponderación de cada dato sea mínima.

#### *Conclusiones*

Las principales aportaciones de esta tarea son las siguientes.

1. Acotar y medir cuantitativamente cada fenómeno analizado.
2. Realizar un seguimiento de cada fenómeno en cuestión, pudiendo ser interpretados, por tanto, como indicadores de seguimiento.

3. Servir de referencia para establecer objetivos a futuro. Estos objetivos se pueden fijar para el indicador sintético en su conjunto (objetivos globales), o para sus componentes básicos (objetivos parciales), facilitando la posibilidad de realizar simulaciones de escenarios futuros, que pueden resultar útiles para (re)dirigir políticas económicas.
4. Comparar entre fenómenos, lo que puede resultar útil en el plano político para establecer prioridades.
5. Comparar la situación de Comunidad Foral de Navarra con otras áreas territoriales (regiones, países, etc.), en cada fenómeno analizado.

Estos usos se plasman en la fotografía de la situación en el año 2000 de la Comunidad Foral de Navarra con respecto a cada fenómeno en cuestión.

#### Participación - Escenarios alternativos

La labor previa de los indicadores, además de convertir los objetivos en cuantificables, tuvo un valor añadido importante. Los indicadores sintetizan una realidad objetivada y cuantificada. Es decir, permiten realizar otro diagnóstico integrado. Esta vez desde los objetivos a conseguir y por tanto, desde el futuro. Piénsese que los indicadores “completan” la realidad en el contexto que nos ocupa, aquél de un desarrollo territorial que sea competitivo, cohesivo, sostenible, policéntrico, accesible e inteligente en su trato con los activos culturales y naturales. Esa realidad tiene 6 aristas que además adquieren valores cuantitativos hoy y componen objetivos cuantitativos para el mañana. Con este instrumento de gran potencia, establecimos 4 escenarios de territorialización. Una primera visión imaginaba Navarra absolutamente concentrada en un polo único; una segunda se limitaba al desarrollo de dos zonas básicas; una tercera, desconcentraba al máximo todas las actividades y funciones y una cuarta, desparramaba el desarrollo a partir de un núcleo central. Estos casos o hipótesis extremas servían además para volver a la ciudadanía y pedir, de nue-

vo, su participación. Al ser extremados, su discusión era más fácil. Además, no se trataba de elegir uno sino de señalar las especificidades de las cuatro hipótesis que se deseaba conservar y aquellos otras de las que había que huir. Y contábamos además con la realidad plasmada y medida mediante los 6 vértices de los indicadores que completaban cualquier visión territorial dotándola de contenido humano. Mediante foros, consulta a expertos y exposiciones públicas se pudieron valorar las implicaciones de los escenarios “puramente” territoriales con relación a los seis objetivos planteados. El resultado de este proceso fue la generación de un quinto escenario territorial que es el finalmente plasmado en el documento final de la estrategia territorial de Navarra.

#### Documento estratégico

Es el documento final que contiene el modelo territorial deseable valorado y explicitando las grandes líneas estratégicas para conseguirlo. Sintéticamente podría resumirse en dos mapas. En el primero, se describe el modelo territorial actual y en el segundo el modelo territorial del 2025. Los mapas plasmarían la distribución de actividades económicas en el territorio, los espacios ambientales, las infraestructuras de conexión, los núcleos urbanos y rurales y el sistema de ciudades, la distribución del patrimonio cultural, los equipamientos localizados y asimismo, los servicios sociales (incluyendo sanidad y educación) territorializados. Obviamente esto no se apreciaría bien en un solo mapa pero la idea es representar ese conjunto de variables antes y después, de manera que los cambios se puedan apreciar de forma gráfica. A la vez es el documento que expresa de manera cuantitativa los objetivos a conseguir y, por tanto, permite un seguimiento y evaluación continuadas.

En cuanto a la estructura del documento sigue los mandatos de la Ley. A lo largo del proceso de producción de la estrategia territorial, se aprobó la nueva Ley foral de ordenación del territorio y urbanismo, Ley foral 35/2002 que está totalmente preñada del proceso y objetivos de la ETN.

El documento estratégico definitivo contempla los siguientes aspectos:

1. Descripción: La Comunidad Foral de Navarra. Situación actual.
  - 1.1. La competitividad de Navarra
  - 1.2. La cohesión social
  - 1.3. La sostenibilidad
  - 1.4. El modelo de asentamientos
2. Descripción e interpretación: La Comunidad Foral de Navarra. Situación futura.
  - 2.2. La competitividad
  - 2.3. Las instituciones
  - 2.4. La cohesión social
  - 2.5. La cultura
  - 2.6. La sostenibilidad
3. Descripción e interpretación: La Comunidad Foral de Navarra. Definición del Modelo de Desarrollo Territorial de Futuro.
  - 3.1. La vertebración del territorio
  - 3.2. El modelo de desarrollo territorial futuro
  - 3.3. La integración de Navarra
  - 3.4. Las áreas para la ordenación territorial a escala intermedia
  - 3.5. Orientaciones para la cooperación y coordinación territorial y urbanística
4. Estrategias, directrices y medidas.
  - 4.3. Un territorio competitivo: estrategia para la ordenación del sistema de asentamientos humanos, las áreas de localización de actividades económicas y sus desarrollos en el territorio
    - 4.3.1. Una región en aprendizaje e innovadora
    - 4.3.2. Desarrollo de sectores de base tecnológica
    - 4.3.3. Incrementar la empresariedad
    - 4.3.4. La gobernanza: unas instituciones potenciadoras del capital social
    - 4.3.5. Un equilibrio territorial basado en varios subsistemas regionales y urbanos
    - 4.3.6. Aprovechar elementos locales para reforzar la vocación atlántica de Navarra
    - 4.3.7. Impulsar el Valle del Ebro como eje de cooperación

- 4.3.8. Configurar la ciudad polinuclear central
- 4.3.9. Un territorio cohesionado
- 4.3.10. El mercado laboral
- 4.3.11. El envejecimiento de la población
- 4.3.12. La inmigración
- 4.4. Un territorio accesible y conectado: estrategia para la articulación territorial de Navarra.
  - 4.4.1. Pamplona: puerta de Navarra
  - 4.4.2. La sociedad navarra del conocimiento
- 4.5. Una nueva cultura del territorio: calidad, equilibrio y sostenibilidad ambiental. Estrategia para la ordenación del medio físico y de los recursos naturales.
  - 4.5.1. El Pirineo
  - 4.5.2. Los espacios rurales y las relaciones campo-ciudad
  - 4.5.3. La sostenibilidad ambiental
  - 4.5.4. Un turismo sostenible
5. Indicadores para el seguimiento de la evolución territorial de Navarra.
  - 5.4. Continuidad de la ETN

### El seguimiento

A diferencia de la ordenación del territorio tradicional, la estrategia **no tiene carácter normativo** pero, en cambio, está **encaminada a la acción**, formulando retos, planteando alternativas y proponiendo caminos estratégicos. Por eso es **importante el seguimiento y evaluación continuados**. El artículo 32.5 dispone la **elaboración de los indicadores para el seguimiento de la ETN (incorporados en el documento estratégico de la ETN) y por otra parte, en el artículo 33.6 y 7 se establecen los procesos administrativos que garantizan la periódica evaluación sobre la aplicación y el grado de cumplimiento de las previsiones de la ETN.**

La síntesis del documento estratégico y del seguimiento se puede observar en el siguiente cuadro:

	Actual	Objetivo	Alerta	Diferencia en puntos	Diferencia en %	Esfuerzo
Indicador Sintético de Competitividad Output	5,1	7,6	4,7	2,5	50,1	***
Indicador Sintético de Competitividad Input	32,5	52,9	29,4	20,4	62,9	***
Indicador Sintético de Cohesión Social	71,1	90,9	68,1	19,8	27,9	*
Indicador Sintético de Sostenibilidad	39,1	78,8	33,1	39,7	101,6	****
Indicador Sintético de Policentrismo	48,3	69,9	45,1	21,6	44,6	**
Indicador Sintético de Acceso a Infraestructuras y Conocimiento	36,0	70,8	30,7	34,9	96,9	****
Indicador Sintético de Gestión del Patrimonio Natural y Cultural	49,2	69,6	46,2	20,3	41,3	**