

XXIX REUNIÓN DE ESTUDIOS REGIONALES, Santander, 2003

Caracterización multifactorial de los municipios de Navarra: su aplicación en la planificación de la Comunidad.

Juan José CALVO MIRANDA

Universidad Pública de Navarra

31006 Pamplona.

Correo electrónico: juanjo.calvo@unavarra.es

Área temática 6: Áreas rurales y periféricas: economía y territorio.

I-INTRODUCCIÓN

El desarrollo socioeconómico experimentado por Navarra desde la segunda mitad del siglo XX ha transformado su sistema de asentamientos (Ferrer y Calvo, 1988), acentuando en algunos casos los desequilibrios espaciales; así frente al dinamismo de las áreas más urbanizadas, nos encontramos con bastantes áreas rurales que han quedado afectadas, en cierto modo, por la atonía.

En el intento de analizar esas situaciones y realizar una taxonomía de las mismas es donde debemos enmarcar la investigación **“Caracterización multifactorial de los municipios de Navarra”**, llevada a cabo en el Departamento de Geografía e Historia de la Universidad Pública de Navarra por encargo, mediante Convenio de Colaboración, del Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno de Navarra.

El equipo de trabajo estuvo integrado por: Juan Suárez -Economista y Técnico Estadístico del INE; Silvia Díaz –Socióloga; además del autor de esta comunicación, que es Geógrafo. En la captura de la información intervinieron Yolanda Iráizoz y Rebeca Mencos, Sociólogas. José Antonio Marcén- Director del Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno de Navarra- fue el coordinador por parte de la Administración.

Los resultados de la investigación fueron utilizados por el Ejecutivo Foral para el diseño del Plan Especial 2004 en materia de Infraestructuras Locales.

II- CARACTERIZACIÓN MULTIFACTORIAL DE LOS MUNICIPIOS DE NAVARRA.

1-ENFOQUE DEL ESTUDIO.

La investigación llevada a cabo tomó como referencia la **Estrategia Territorial Europea**, (Comisión Europea, 1999) en cuanto que en ella se manifiesta:

- El surgimiento del territorio como una nueva dimensión de la política europea y la importancia del establecimiento de unas tipologías regionales;
- La necesidad de análisis detallados del desarrollo territorial en Europa, sobre la base de criterios estadísticos comunes;
- El establecimiento de unos criterios para la construcción de indicadores relativos a la / los:

-Posición geográfica;

-Fortaleza económica;

-Integración social;

-Integración territorial;

-Presión sobre el uso del suelo;

-Valores naturales;

-Valores culturales.

Los **objetivos** que perseguía el trabajo eran:

- Describir de una manera estadísticamente compleja la realidad de Navarra, con informaciones de base municipal;
- Sintetizar la información descubriendo tipos de municipios que poseía Navarra con características homogéneas;
- Identificar el grupo de municipios más desfavorecidos.

2- METODOLOGÍA DEL ESTUDIO.

El primer paso fue **la construcción de una base de datos** que tuvo como referencia los criterios de la Estrategia Territorial Europea y cuya base espacial de referencia fue el municipio, 272 en toda la Comunidad. Además, se puso énfasis en la homogeneidad temporal de la información (tomando en la gran mayoría de los casos el periodo 1999–2000 y cuando no fue posible se adoptaron años anteriores, aunque nunca más allá de 1996), así como en la accesibilidad de las fuentes.

La estructura de la base de datos generada era la siguiente:

- 30 variables de posición geográfica (clima, topografía, presión sobre el territorio...);
- 6 variables de activos naturales (Superficies de Lugares de Importancia Comunitaria, Valoración Económica de la Biodiversidad...);
- 52 variables de integración social (Demográficas, Urbanismo y Vivienda, Educación...);
- 32 variables de fortaleza económica (Actividad de la población, Consumo de energía eléctrica, Renta de las personas físicas...);
- 13 variables de integración territorial (Accesibilidad espacial, Centralidad...).

Dado el número y diversidad de las variables, **las fuentes** de información han sido numerosas: el Sistema de Información Territorial de Navarra, estudios y estadísticas departamentales (Estrategia Territorial de Navarra, Estudio Agroclimático de Navarra, Catálogo Industrial, etc.), así como las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y del Instituto de Estadística de Navarra o de empresas privadas (compañías eléctricas).

Una vez creada la base de datos se realizó el **Análisis de Componentes Principales**, con objeto de reducir el número de variables, construyendo unas nuevas denominadas componentes principales que son combinaciones lineales de las primeras y explican una proporción grande de la dispersión total contenida en los datos originales, guardando la independencia entre sí.

Las variables que resultaron más significativas fueron:

- En los extremos positivos: la existencia de población joven, una alta densidad de población, la posesión de población no nacida en el municipio, la existencia de población activa dinámica, la importancia de la población ocupada en los sectores secundario y terciario, el dinamismo de la construcción y el comercio, la dotación de espacios públicos, la existencia de espacios culturales, la proximidad a los centros de atracción, la posesión de presupuestos municipales altos, la existencia en el término municipal de escasas pendientes y bajas altitudes, la posesión de una elevada centralidad, la existencia de bases de IRPF altas y la posesión de un parque de viviendas reciente;

- En los extremos negativos: la existencia de población envejecida, una baja densidad de población, el decrecimiento real de la población, un predominio elevado de la población ocupada en el sector primario, la existencia de explotaciones ganaderas reducidas, la ausencia de población ocupada en la industria, la lejanía de los núcleos de atracción, el estatismo de la población activa, la existencia del turismo como única actividad económica complementaria a la agraria, la posesión de superficies de Lugares naturales de Importancia Comunitaria y alta biodiversidad, así como los bajos coeficientes de centralidad.

Posteriormente, se **estableció una agrupación de los municipios mediante un análisis de conglomerados o cluster**, que estaba orientado hacia la síntesis de la información aportada con vistas a establecer una clasificación entre los elementos en función de su mayor o menor homogeneidad. De esta manera, se establecieron siete grupos dentro de cada conjunto de variables, mediante la fijación de una jerarquía de mayor a menor (salvo con las variables geográficas). La creación de estas agrupaciones se realizó buscando la coherencia interna, de tal manera que cada municipio tiene mayores semejanzas con los miembros de su grupo, que con los restantes municipios de fuera.

Esta agrupación inicial de **siete conjuntos** para cada grupo de variables fue realizada también para la obtención de una **síntesis**, que posteriormente se redujo a **cinco** grupos y a **tres** (ver Organigrama 1).

3- ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO.

En los estudios territoriales recientes, como la ya mencionada **Estrategia Territorial Europea** (ETE), se recoge la preocupación por la existencia de disparidades, a diferentes escalas, en el desarrollo territorial de la Unión Europea. A partir de esta realidad se hace referencia en ese documento a la necesidad de contar con indicadores que midan la situación del territorio. Además, en la elaboración de la ETE se detectaron importantes lagunas en datos territoriales comparables. Por ello, se recomienda a los Estados miembros ponerse de acuerdo en criterios e indicadores fiables que permitan

establecer unas tipologías territoriales, con objeto de orientar en las intervenciones a realizar en el territorio.

Así pues, nuestro estudio se enmarca en las necesidades observadas por los técnicos europeos y recoge las recomendaciones que emanan de la ETE.

Tal y como ha sido explicado en la metodología, se han establecido siete grupos de municipios que, tras las agrupaciones en cinco y tres tienen unos rasgos que permiten incluirlos en los siguientes conjuntos:

- montañosos recesivos;
- agroindustriales;
- dotados-complejos.

La **disposición de los tres grupos** adopta a grandes rasgos una **distribución longitudinal**, que nos dibuja una navarra oriental y otra occidental, a partir de una hipotética línea que une Baztán, al norte con Tudela, al sur (ver Mapa 1).

Montañosos recesivos

La distribución de estos municipios obedece a una cierta “lógica geográfica”, ya que en el cuadrante nororiental de Navarra se encuentran buena parte de los del primer nivel. Un segundo bloque homogéneo de este tipo lo hallamos en el oeste de Tierra Estella desde Améscoas hasta Viana, excluida ésta, que tienen su continuidad hacia el este, en el sur de la Sierra del Perdón, por donde conectan con la navarra oriental. Por último hemos de mencionar una mayor densidad de los menos favorecidos al norte de la divisoria de aguas entre el Cantábrico y el Mediterráneo, que se prologa hacia el sur por los valles de Imotz, Atez, Anué...

Son el grupo más numeroso, 191 municipios, suponen el 70,2 % del total, pero el de menor peso demográfico, con 60.059 habitantes y algo más del 11 % del conjunto de la población navarra en el 2000 (ver Gráficos).

Los **rasgos más relevantes** de los montañosos recesivos son:

Geográficamente se trata de municipios de reducida superficie, elevadas pendientes y que están situados a una gran distancia de Pamplona o del núcleo de atracción más importante, poseyendo una red de carreteras de

escasa importancia. Dada esta difícil accesibilidad resulta comprensible que posean mucha superficie de Lugares de Importancia Comunitaria.

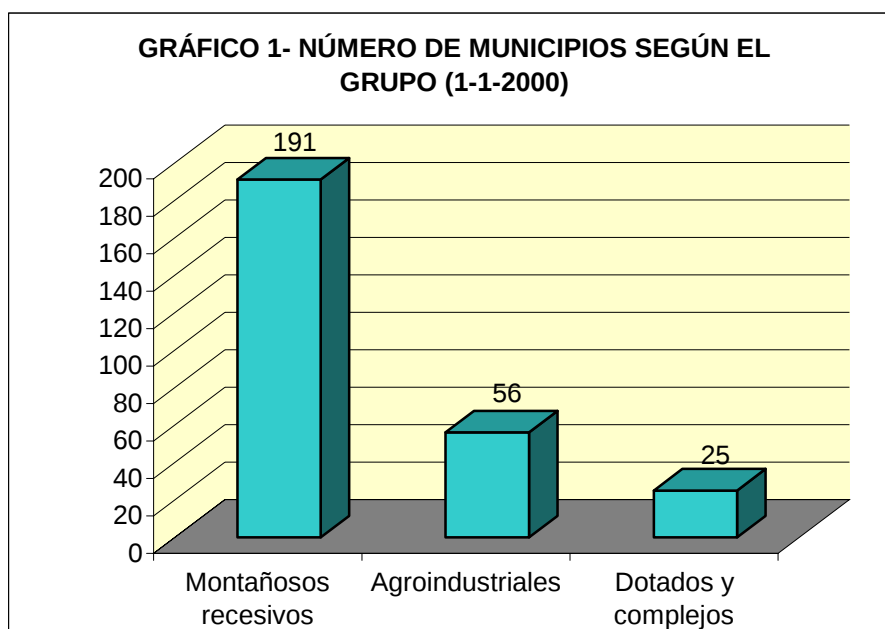
Desde el punto de vista *demográfico* poseen pequeño tamaño, una baja densidad de población, un elevado decrecimiento vegetativo (al ser más las defunciones que los nacimientos). Así se explica el elevado envejecimiento de estos municipios.

En ellos prima la *superficie forestal* y una *mecanización agraria* reducida. Presentando una gran importancia la *población ocupada en el sector primario*, los empresarios autónomos, frente al escaso peso de la industria, entre cuyas ramas destaca la de madera y mueble. El terciario está dominado por la hostelería. Un rasgo “positivo” es el escaso número de parados.

Consecuentemente con lo anterior, estos municipios tienen un escaso número de declarantes, unas elevadas ratios de transferencias de capital por habitante y unas altas tasas de ahorro bruto y neto.

El perfil de este grupo se completa con la poca superficie municipal no rústica que poseen y sus bajos indicadores en equipamientos.

No obstante la existencia de semejanzas entre los tres grupos que hemos

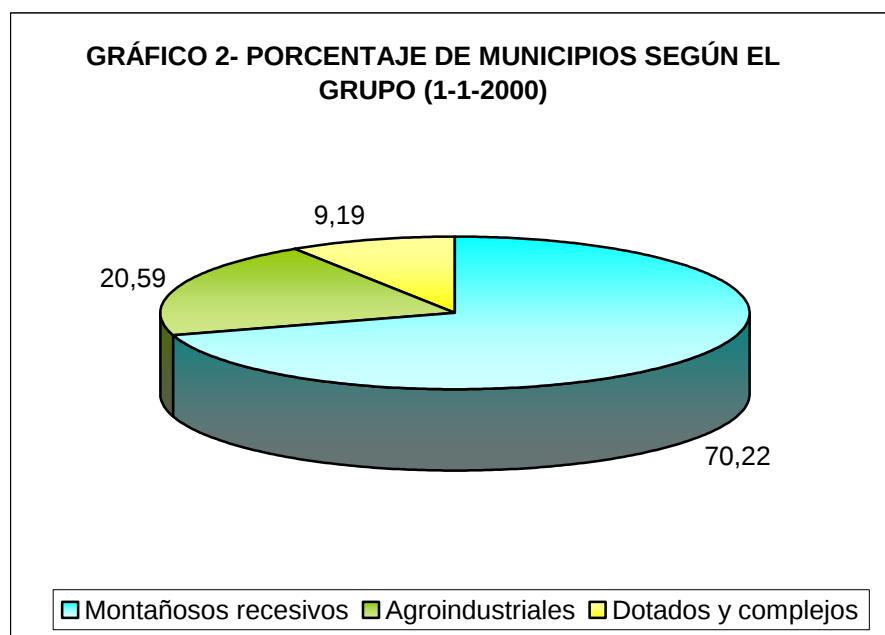


denominado montaññosos recesivos, se detectan algunas **diferencias** basadas especialmente en la *estructura por edad* y la *actividad económica* de la población. Los grupos 1 y 2 presentan unas tasas de vejez muy elevadas (alrededor del 27 y 26 %), así como unas bajas tasas de juventud (13 % a 14

%), frente a valores más bajos de envejecimiento y más altos de juventud de los municipios del grupo 3 (22 y 17 %, respectivamente). En relación con la actividad económica de la población los dos primeros poseen una mayor representación de la población activa agraria (21 y 17 %), que disminuye sensiblemente en el tercero (casi 12 %).

Agroindustriales

Los municipios así denominados se concentran de un modo mayoritario en las Riberas Tudelana y Estellesa, siendo escasos en la Navarra Media. Un



segundo conjunto de los mismos se encuentran ubicados al Oeste del Área Metropolitana de Pamplona, desde donde ascienden hacia el Corredor de la Barranca y la Navarra Húmeda del Noroeste.

Son 56 y representan algo más de una quinta parte de la población de la Comunidad (ver Gráficos).

Los integrantes de esta agrupación al hallarse en una situación intermedia, participan de las características de los otros dos grupos.

Se hallan alejados de Pamplona, pero *próximos a su núcleo de atracción* (Tudela, Estella...), y poseen una red viaria equidistante entre el grupo superior e inferior. Sus *rasgos demográficos* son mejores (mayor densidad, mayor natalidad, mayor juventud...) que los montañosos recesivos, pero peores que

los dotados complejos. Poseen una elevada superficie de cultivos herbáceos de regadío y una cabaña ganadera numerosa.

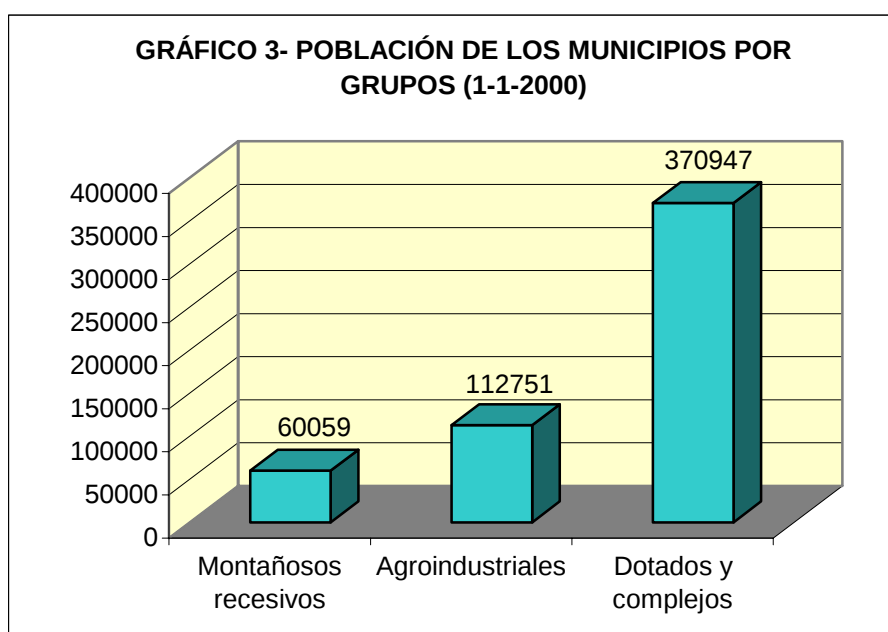
Frente a los del grupo antes mencionado, poseen una *población ocupada* más importante en el secundario y en el terciario, pero este último sector posee menos peso que el que tiene en el de los municipios dotados complejos. La rama de la alimentación y bebidas sobresale entre las industrias. Las tasas de empresarios y autónomos se asemejan a la media de la Comunidad, al igual que sucede con las de paro.

Como era de esperar, la superficie industrial de estos municipios es superior a la media de los municipios navarros.

Los grupos 4 y 5 **se diferencian** especialmente en el mayor tanto por ciento de superficie con fuertes pendientes que se da en el cuarto. Éste posee *una tasa de crecimiento de la población* en los últimos 5 años inferior (1,54 %) que el cinco (3,35 %). Además el cuarto grupo presenta un mayor peso de la población ocupada en el primario (16 %, frente a casi el 12 % del quinto).

Dotados complejos

Se encuentran ubicados de un modo más disperso, aunque destacan los situados a lo largo del eje del Ebro y en el Área Metropolitana de Pamplona. Más aislados, los encontramos en la Navarra Media (Cabeceras Comarcales) y



Navarra Húmeda.

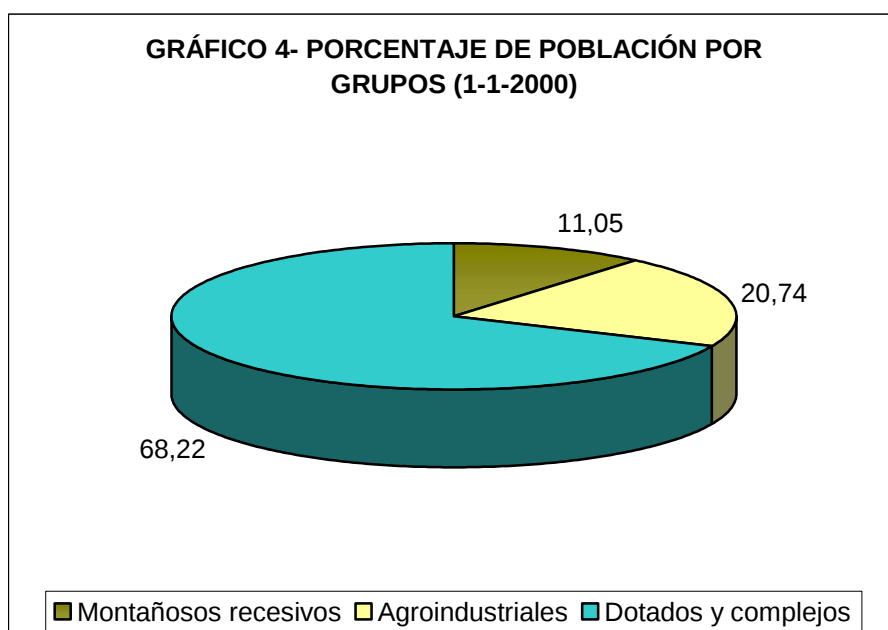
Este grupo es el menos numeroso de todos, sólo 25 municipios, y, sin embargo, contiene la mayor parte de la población regional, más de trescientos setenta mil habitantes que suponen el 68,2 % del total (ver Gráficos).

En general, poseen menor superficie con elevadas pendientes y una *extensión municipal* mayor que la media. Los indicadores *demográficos* son los más positivos, sobre todo en el crecimiento vegetativo y los indicadores de estructura por edad.

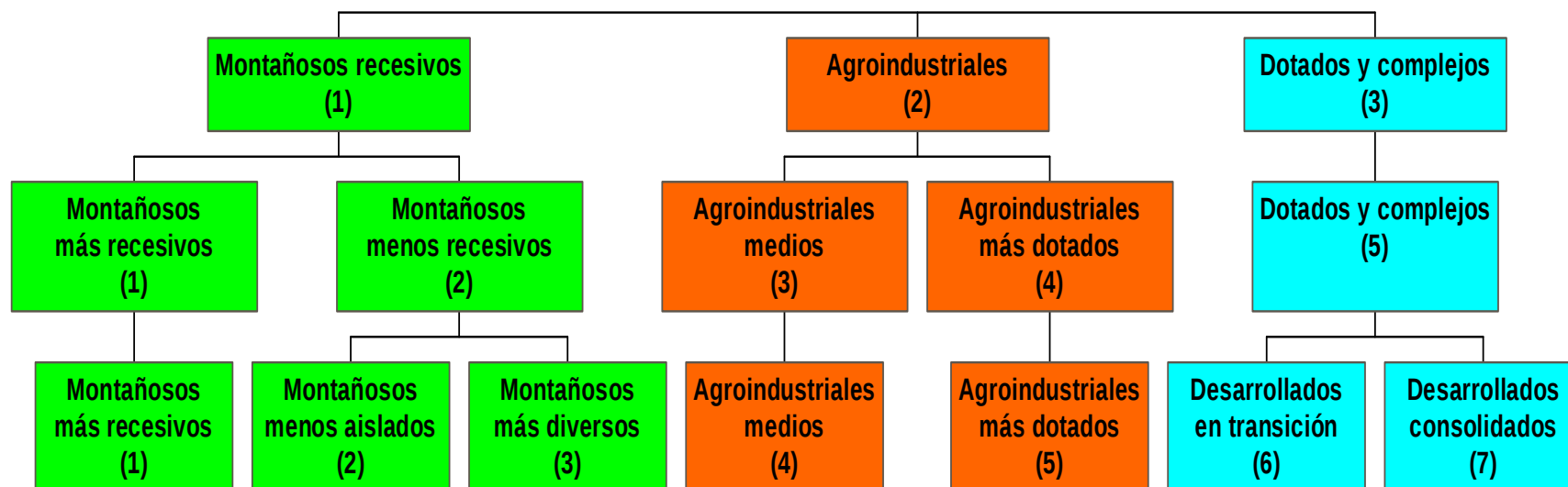
Estos municipios son los que tienen un *mayor número de asalariados* y una elevada proporción de *población ocupada en el terciario y secundario*, reduciéndose la del primario. De un modo similar los indicadores de equipamientos son notablemente superiores al resto de los grupos.

Existen **diferencias** en los dotados complejos, ya que los integrantes en el sexto grupo tienen una superficie notablemente mayor con pendientes elevadas. La población ha crecido a un ritmo muy superior en el sexto grupo que en el séptimo (presencia de varios municipios de la periferia pamplonesa), que se corresponde con un crecimiento vegetativo mucho mayor, una mayor juventud y un menor envejecimiento.

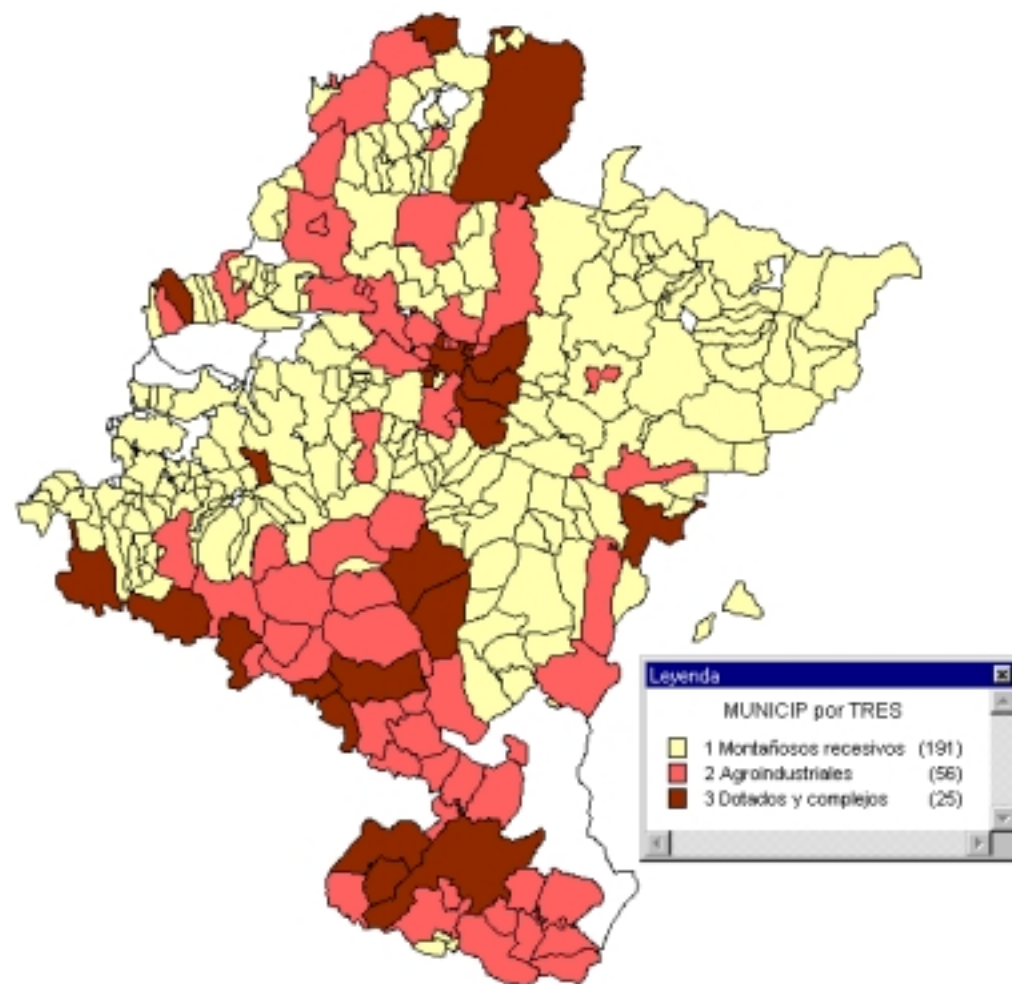
En la *estructura de la población ocupada* se aprecia un mayor peso del terciario en el grupo siete, que queda ratificado al observar la centralidad comercial que poseen estos municipios situados en la cúspide.



ORGANIGRAMA 1- CLASIFICACIÓN JERÁRQUICA DE LOS MUNICIPIOS DE NAVARRA



MAPA 1- CLASIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS NAVARROS EN TRES GRANDES GRUPOS.



III- UNA APLICACIÓN DEL ESTUDIO: LEY FORAL DEL PLAN ESPECIAL 2004 EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURAS LOCALES.

Entre los objetivos de la investigación citábamos la identificación del **grupo de municipios navarros más desfavorecidos** que se han utilizado en la redacción de la “**Ley Foral del Plan Especial 2004 en materia de Infraestructuras Locales**”*. Ello ha sido posible por la colaboración del Departamento de Administración Local con el Servicio de Ordenación del Territorio del Gobierno de Navarra, que ,recordemos, había encargado el estudio al Departamento de Geografía e Historia de la Universidad Pública de Navarra.

Este Plan Especial hay que enmarcarlo en la **planificación llevada a cabo por Administración Foral** para transferir las ayudas destinadas a la mejora de las Infraestructuras Locales. Cuya ejecución se realiza a través de los **Planes Plurianuales de Inversiones**, que son cuatro hasta la actualidad: 1989-1992, 1993-1996, 1997-2000 y 2001-2004.

La existencia de zonas con especiales dificultades por su situación geográfica, escasez y dispersión de la población, etc. en definitiva las más desfavorecidas de la Comunidad, condujo a la creación de unos **Planes Especiales** (1997-1999 y 2001-2003). Éstos han tratado de cubrir las necesidades no satisfechas por los Planes Plurianuales dada la existencia de obras prioritarias en otras localidades, por la gravedad de su situación financiera, etc. y por lo tanto sus aportaciones se consideran complementarias.

La selección de las entidades locales que podrán beneficiarse del citado Plan de 2004, son las que están incluidas en los grupos 1 y 2 de nuestro estudio, con 137 y 33 municipios respectivamente, **más del 62 %** del total regional. Sin embargo la población que albergan las citadas entidades, 43.087 habitantes, **no llegan a representar al 8 %** del total.

Debemos indicar que la administración local de Navarra posee municipios simples y compuestos (Floristán, 1995). Estos últimos, a grandes rasgos, son más abundantes en el norte de la Comunidad, mientras que los primeros dominan en la mitad meridional. Los municipios compuestos están integrados

* Ley Foral 30/2002, de 19 de noviembre y publicada en el Boletín Oficial de Navarra, nº 142, de 25 del mismo mes y año.

por otras entidades menores que son los concejos, más frecuentes en las áreas de poblamiento tradicional en pequeñas aldeas. Dado que nosotros hemos trabajado a nivel municipal, aquellos concejos incluidos en los municipios compuestos, obviamente, también serán destinatarios de las ayudas contenidas en el Plan Especial de 2004, al ser consideradas a estos efectos como zonas deprimidas. Todas ellas figuran en una relación existente en Anexo de la Ley Foral anteriormente mencionada.

Las inversiones a llevar a cabo en dichas entidades serán las más imprescindibles, alcanzando al Plan Director de Abastecimiento de agua en alta, redes locales de distribución de agua y saneamiento, pavimentaciones, alumbrado público, edificios municipales y caminos locales.

Las aportaciones a este Plan Especial con cargo a las transferencias de capital de los Presupuestos Generales de Navarra serán de 3.906.579 €.

Por lo expuesto anteriormente, **podemos concluir que la especial atención a áreas desfavorecidas en materia de infraestructuras básicas ayudan al sostenimiento de las pequeñas entidades**, al garantizar la cobertura de estos servicios municipales obligatorios en toda la Comunidad Foral.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN EUROPEA (1999): Estrategia Territorial Europea. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

FERRER, M. y CALVO, J.J. (1988): "Navarra. Población y sistema urbano" en *Papeles de Economía Española*, Comunidades Autónomas, nº 6.

FLORISTÁN SAMANES, A. (1995): *Infraestructura político-administrativa y jurídica*, en Geografía de Navarra, vol. 3. Diario de Navarra, Pamplona.