

Observaciones Territoriales de Navarra



Demografía

Marzo de 2009

Las características de la población son un condicionante muy importante para el planeamiento. Es distinto ordenar un territorio cuando se espera un fuerte crecimiento de población que acometer esta tarea si nos encontramos ante una situación de estabilidad o despoblación.

Al mismo tiempo, la Ordenación del Territorio puede influir en estos procesos, por ejemplo mediante la generación de actividades económicas o la redistribución espacial de áreas residenciales. *En esta Observación se expone cómo se relaciona el desarrollo demográfico con la Ordenación del Territorio en Navarra.*

Índice

1. La inmigración, <i>motor de crecimiento de población</i>	3
2. Concentración urbana, <i>despoblación rural</i>	5
3. Perspectivas futuras: <i>razonar sobre lo desconocido</i>	7
4. Políticas territoriales: <i>evitar la excesiva concentración</i>	9
5. Retos para la investigación y el debate	11
6. Bibliografía	12

*La sociedad pública
Navarra de Suelo
Residencial, S.A.
NASURSA
gestiona el Observatorio
Territorial de Navarra
www.nasursa.es*

Autor:

- Aldert de Vries, *coordinador científico del Observatorio Territorial de Navarra.*

Colaboradores:

- Juan José Calvo Miranda, *profesor asociado del Departamento de Geografía e Historia de la Universidad Pública de Navarra.*
- Juan José Pons Izquierdo, *profesor adjunto del Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio de la Universidad de Navarra.*
- Dámaso Munárriz Guezala, *geógrafo de Nasursa.*
- Marian García Martínez, *geógrafa del Observatorio Territorial de Navarra.*
- Adriana Sesma Goñi, *becaria del Observatorio Territorial de Navarra.*

1

La inmigración, motor de crecimiento de población

Desde los 487.000 habitantes con que Navarra contaba en 1975, su población ha crecido hasta alcanzar los 620.000 en el año 2008. Este crecimiento no ha tenido una forma regular. Hasta el año 1996 el crecimiento era lento, casi estancado. Es en ese año cuando se produce un cambio en esta trayectoria y observamos un ritmo de crecimiento que alcanza tasas muy altas hasta el año 2007 (Gráfico 1).

Detrás de estas cifras hay dos tendencias muy importantes: por una parte, el descenso del

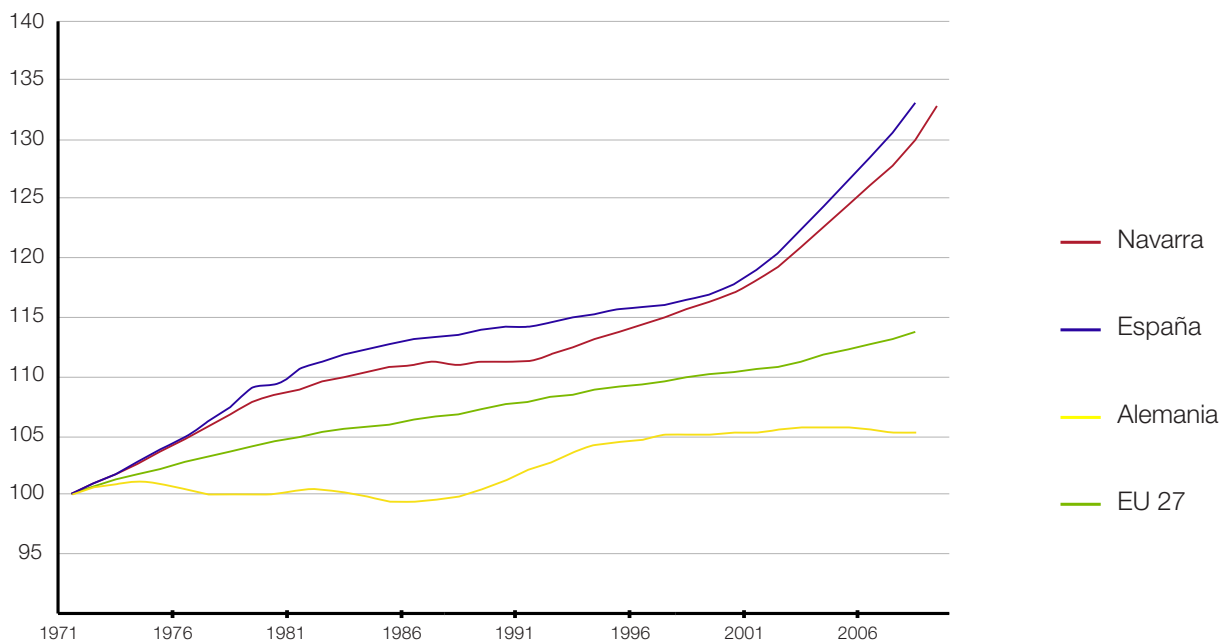
crecimiento natural y, por otra, un abrupto aumento de la inmigración desde finales de los años 90.

La progresiva disminución del crecimiento natural en las últimas décadas se debe al fuerte descenso de la natalidad. El número de hijos por mujer entre la población autóctona de Navarra es de 1,3, algo inferior a la tasa europea (1,5).

Esta situación ha provocado que el número de nacimientos esté muy parejo al número de

Gráfico 1:

Desarrollo relativo de población en Navarra, España, Alemania, Europa (1970-2008)
Índice de población (1971=100)



Fuentes: INE, Eurostat.

1

defunciones. Es decir, sin inmigración no se hubiera producido crecimiento alguno de población (*Gráfico 2*). Como consecuencia de las bajas tasas de natalidad, la población de Navarra ha entrado en un proceso de envejecimiento y, como consecuencia, una creciente tasa de dependencia (personas inactivas que dependen de personas trabajadoras). Este proceso está más presente en las zonas rurales de Navarra, como el Pirineo, la Zona Atlántica y la Zona Media.

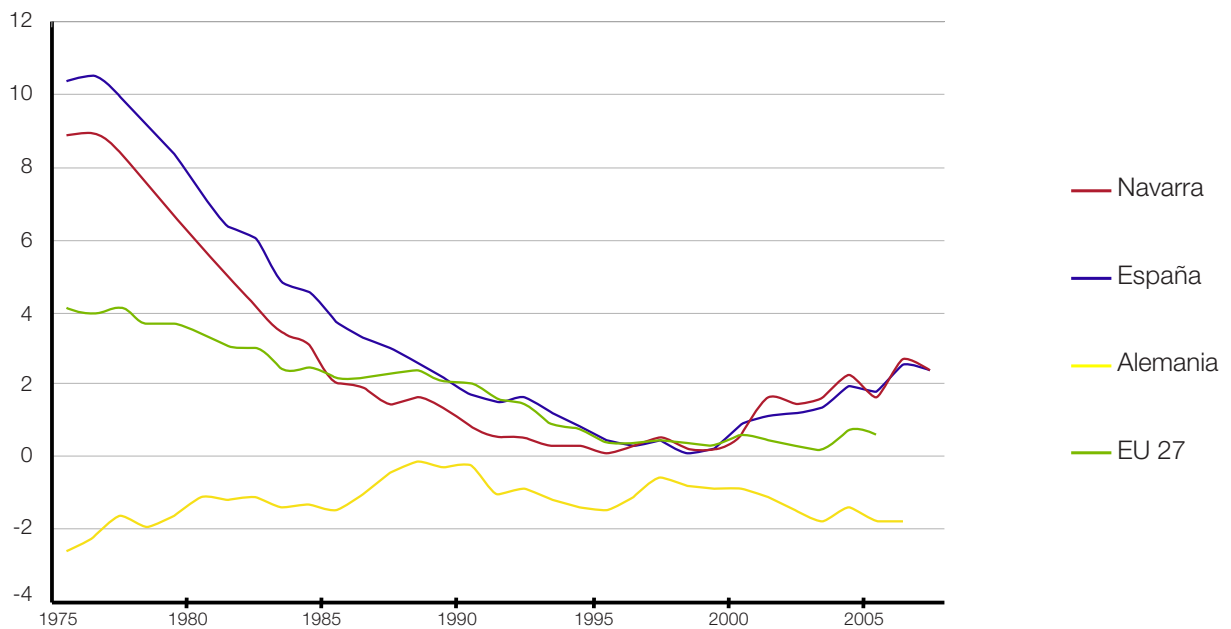
La llegada de población foránea a partir de finales de los años 90 ha impulsado las tasas de crecimiento anual de la población hasta niveles inéditos,

incluso en comparación con otros países de la Unión Europea en sus épocas de inmigración masiva. En sólo diez años el porcentaje de extranjeros se ha multiplicado por diez (del 1% al 10%), aunque Navarra aún está lejos de alcanzar el nivel de países como Francia o Alemania, donde la población inmigrante puede suponer hasta un 25% del total.

El número de personas extranjeras también aumenta ligeramente el crecimiento natural por dos razones: la mayoría de las mujeres inmigrantes están en edad de maternidad, y además el número de hijos por madre extranjera es superior al de las españolas.

■ *Gráfico 2:*

Salgo vegetativo en Navarra, España, Alemania y Europa (1975-2008) *Nacimientos menos defunciones (por mil habitantes)*



Fuentes: INE, Eurostat.

2 Concentración urbana, despoblación rural

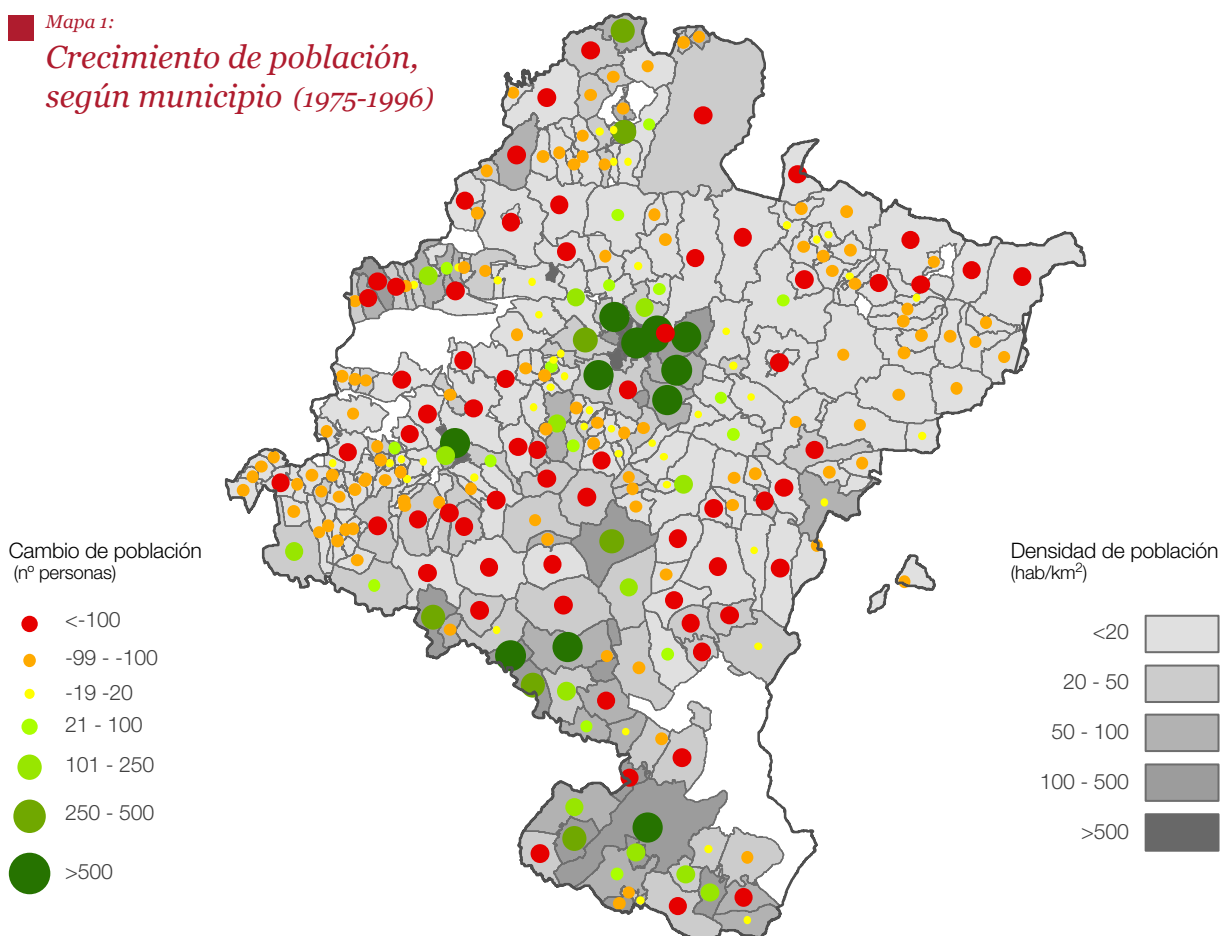
La Comarca de Pamplona absorbe el 52% de la población total de Navarra, porcentaje que sigue aumentando. El crecimiento de Pamplona se hace a costa de otras zonas de Navarra, sobre todo del Pirineo, del Atlántico y de la Zona Media, donde la población apenas crece o incluso está disminuyendo. La población del Eje del Ebro se ha mantenido más estable, aunque no ha crecido al mismo ritmo que la de Pamplona.

Los *mapas 1 y 2* muestran este proceso con más detalle. En el periodo 1975-1996, época de estancamiento poblacional en Navarra, la

despoblación se hizo notar en prácticamente todas las zonas rurales de la Comunidad Foral. En cambio, Pamplona creció de forma considerable, al igual que algunos núcleos importantes, como Estella, Tafalla, Tudela y la mayoría de los pueblos de la Ribera.

A partir de 1996 es cuando la población de Navarra empezó a crecer a un alto ritmo. El crecimiento se extiende a más pueblos y ciudades de tamaño intermedio, como Aoiz, Sangués, Olite, y Alsasua. Al mismo tiempo, la gran mayoría de los pequeños núcleos de población mantiene un número estable de habitantes, aunque todavía

Mapa 1:
*Crecimiento de población,
según municipio (1975-1996)*



Fuente: IEN (datos de población), elaboración propia.

2
existen tres áreas con pérdida de población: el área oriental de Tierra Estella, el área comprendida entre Tafalla y Sangüesa, y el Pirineo.

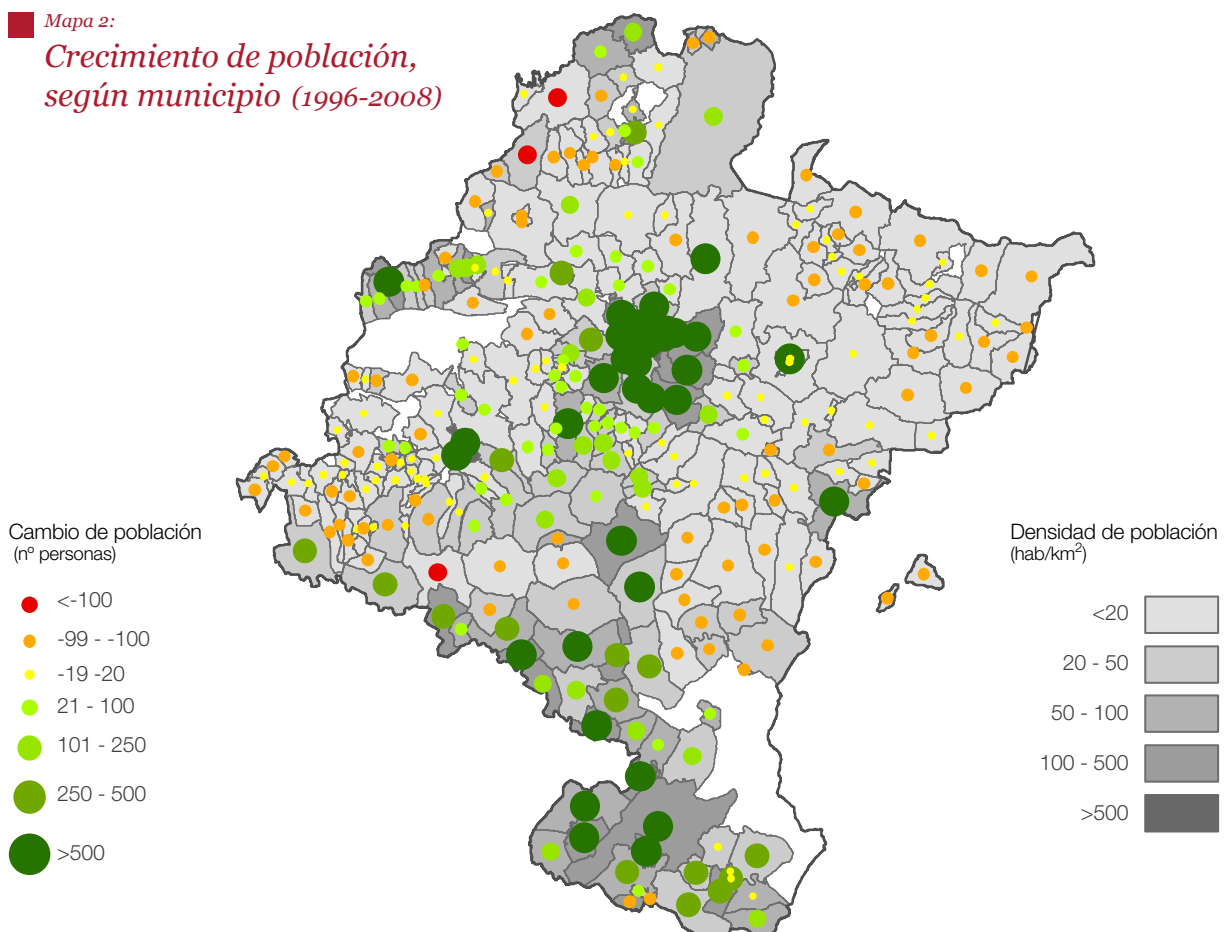
El área metropolitana de Pamplona muestra un crecimiento acelerado en todos sus municipios. También comenzamos a apreciar un nuevo fenómeno: la población empieza a crecer en el área rural que se encuentra en un radio de influencia de Pamplona de unos 20 kilómetros, aproximadamente. Es el caso de Valdizarbe, Ultzama, y otros municipios localizados en los ejes que conectan la comarca con el País Vasco y el Pirineo.

Esa clara tendencia a la concentración de población refleja un proceso de urbanización, algo muy difícil de contrarrestar. Las actividades económicas se concentran cada vez más en

aglomeraciones urbanas, conformando una red que se extiende tanto a nivel regional como global. Al mismo tiempo, el desarrollo de la sociedad del bienestar y del conocimiento ha producido un considerable aumento de la demanda de servicios por parte de la población. El hecho de que en el ámbito rural no se cubra satisfactoriamente esta demanda es la razón principal que sigue empujando a las personas a trasladar su residencia a las áreas más urbanas.

El fenómeno de la suburbanización es una tendencia relativamente nueva en Navarra y se está empezando a implantar alrededor de Pamplona. Posiblemente, ha sido la mejora en la accesibilidad a estas zonas producida por las nuevas autovías la que ha favorecido esta tendencia que, sin duda, requiere de una respuesta por parte del planeamiento urbanístico y territorial.

Mapa 2:
*Crecimiento de población,
según municipio (1996-2008)*



Fuente: IEN (datos de población), elaboración propia.

3 *Perspectivas futuras: razonar sobre lo desconocido*

Para la ordenación del territorio es primordial tener unas estimaciones básicas del desarrollo demográfico de la región. Para tal fin se suelen utilizar distintas metodologías que, a su vez, tienen diferente alcance.

- El pronóstico o la proyección es la previsión demográfica más precisa posible porque se basa en un análisis compuesto de tendencias actuales de natalidad, mortalidad, etcétera. De hecho, un pronóstico tiene un horizonte límite de 10 años, ya que con posterioridad las incertidumbres sobre estas tendencias van en aumento. La proyección a 10 años publicada recientemente por el Instituto Nacional de Estadística (INE) es un ejemplo concreto. En Navarra no se ha elaborado un pronóstico de tal precisión.
- Otra metodología es la perspectiva demográfica. Dependiendo de los distintos caminos que la sociedad pueda seguir (desarrollo económico, políticas de inmigración, etcétera) se establecen diferentes hipótesis sobre variables determinantes, como pueden ser

la natalidad y la inmigración. En Navarra, las perspectivas elaboradas más recientemente son las que se pueden extraer de la Estrategia Territorial de Navarra (ETN), realizadas en el año 2000, y las del Instituto de Estadística de Navarra (IEN), fechadas en 2002.

- La tercera metodología es la prospectiva, que parte de una idea preestablecida de cómo se desea que se desarrolle la sociedad, dentro de los límites de la realidad. En 2008, el Observatorio Territorial de Navarra planteó tres escenarios posibles, estableciendo los umbrales poblacionales para los Planes de Ordenación Territorial (POT), ahora mismo en fase de redacción.

Si analizamos las perspectivas demográficas elaboradas en 2000 y 2002 (ETN e IEN), observamos que ningún escenario previsto tuvo en cuenta las altas tasas de inmigración que, posteriormente, se alcanzaron en Navarra. El hecho es que la población actual ha crecido mucho más de lo que se esperaba entonces



*“La Ordenación del
Territorio necesita
disponer de estimaciones
básicas sobre demografía”.*

(Gráfico 3). Este ejemplo pone de manifiesto la necesidad de construir escenarios que vayan hasta los extremos posibles, ya que solamente de esta forma podremos vislumbrar qué tipo de situaciones podrían alcanzarse y deberían ser tomadas en cuenta en la definición de políticas territoriales o sectoriales. Ésta es una tarea pendiente del Observatorio Territorial de Navarra.

En cambio, la proyección elaborada por el INE a principios de 2009 sí cuenta ya con la posibilidad de una inmigración continua, aunque de tasas menores que la producida en los últimos años. También las prospectivas elaboradas para los POT contemplan elevadas tasas de inmigración.

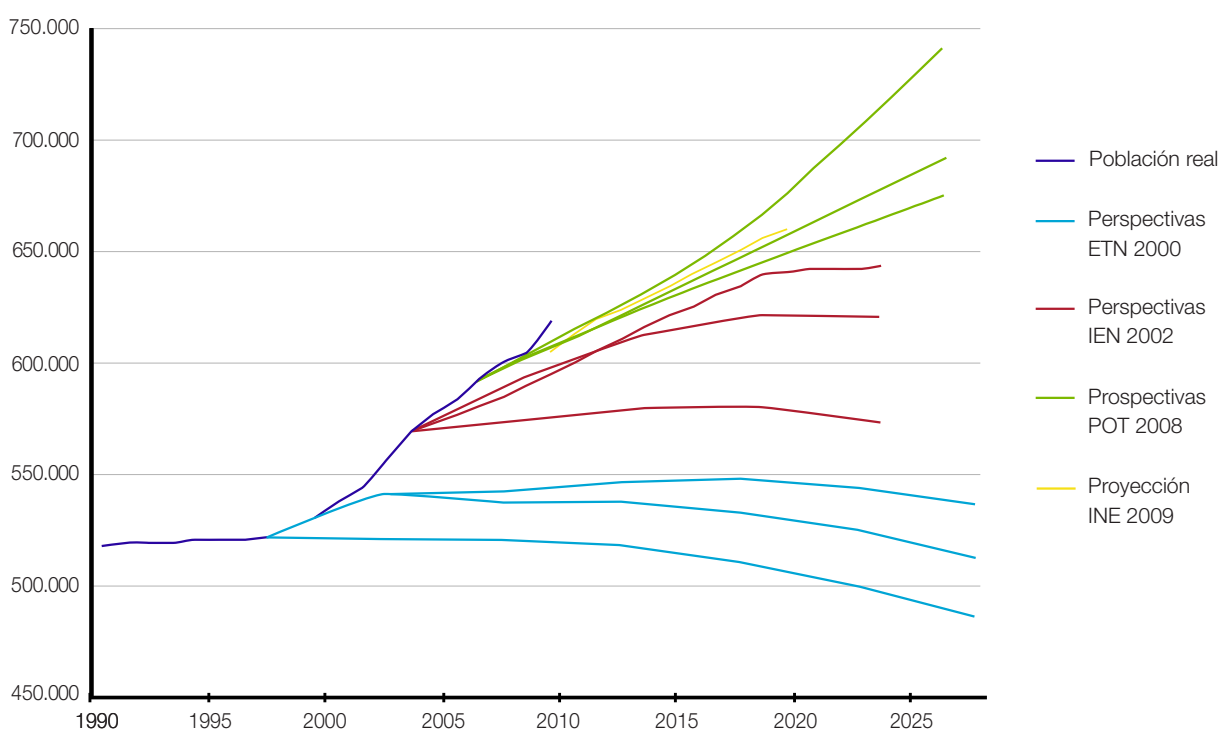
Sin embargo, las altas tasas de crecimiento que se han producido en los últimos años pueden no corresponderse con el futuro crecimiento de la región, ya que la inmigración sigue siendo la clave para aliviar las bajas tasas de natalidad,

el envejecimiento y la consecuente disminución de la población activa. En este sentido, Navarra no es distinta del resto de Europa, donde el reto demográfico que hay que abordar no sólo es el envejecimiento de la población, sino también el decrecimiento. Estudios realizados a nivel europeo señalan que la Ordenación del Territorio aún no reconoce las utilidades que podría conllevar ese decrecimiento de población.

Las perspectivas no son iguales para el conjunto de Navarra. La Comarca de Pamplona crece en cualquier escenario, pero zonas como el Pirineo, el Atlántico y la Zona Media están bajo la constante amenaza de la despoblación y acusan un progresivo envejecimiento. Es precisamente la Ordenación del Territorio la disciplina que puede influir en las tendencias, ya que trabaja para conseguir un territorio más equilibrado mediante la promoción de polos de desarrollo y áreas residenciales fuera de la Comarca de Pamplona.

■ Gráfico 3:

Proyecciones, perspectivas y prospectivas de la población Navarra (2000-2009)



Fuentes: Gobierno de Navarra, IEN, INE, POT en elaboración.

4 *Políticas territoriales: evitar la excesiva concentración*

Navarra apuesta por incrementar su población fuera de la Comarca de Pamplona. Una de las opciones estratégicas descritas en la Estrategia Territorial de Navarra (ETN) es **favorecer el equilibrio territorial de Navarra**, una expresión que luego se especifica en varios objetivos y directrices, como potenciar el papel de las cabeceras de valle, el desarrollo del área poli-nuclear, o dar mayor centralidad a Tudela. Además, el policentrismo como tal es uno de los seis objetivos generales de la ETN. El policentrismo se mide atendiendo a la desigualdad de la densidad de población entre municipios, entre otros indicadores.

Ese objetivo puede hacerse realidad a través de la aplicación de los Planes de Ordenación Territorial de Navarra, que ya definen el carácter del desarrollo territorial en las cinco áreas POT. Tomando como punto de partida suposiciones compartidas y coherentes acerca de la pobla-

ción, se han elaborado unas perspectivas basadas en el análisis del posible y deseable crecimiento en cada área. El resultado son tres escenarios, llamados concentración y despoblación, máxima cohesión y planificación POT. Todos ellos parten del principio de que ningún área pierde población. El primero (concentración y despoblación) refleja las tendencias actuales, el segundo (máxima cohesión) implanta al máximo el modelo de desarrollo territorial de la ETN, y el tercero (planificación POT) propone una vía intermedia, más posible de alcanzar que el escenario “máxima cohesión”.

Los tres escenarios conforman la horquilla en la que se basa el planeamiento en las áreas POT. En la medida de lo posible, el planeamiento busca un crecimiento según **máxima cohesión**; aunque lo más probable es que se alcance el escenario denominado **planificación POT**. Lo que está claro es que de ninguna manera se



*“El objetivo es conseguir
aumentar la población
residente fuera de la
Comarca de Pamplona”.*

debería producir un crecimiento inferior a lo que plantea **concentración y despoblación**.

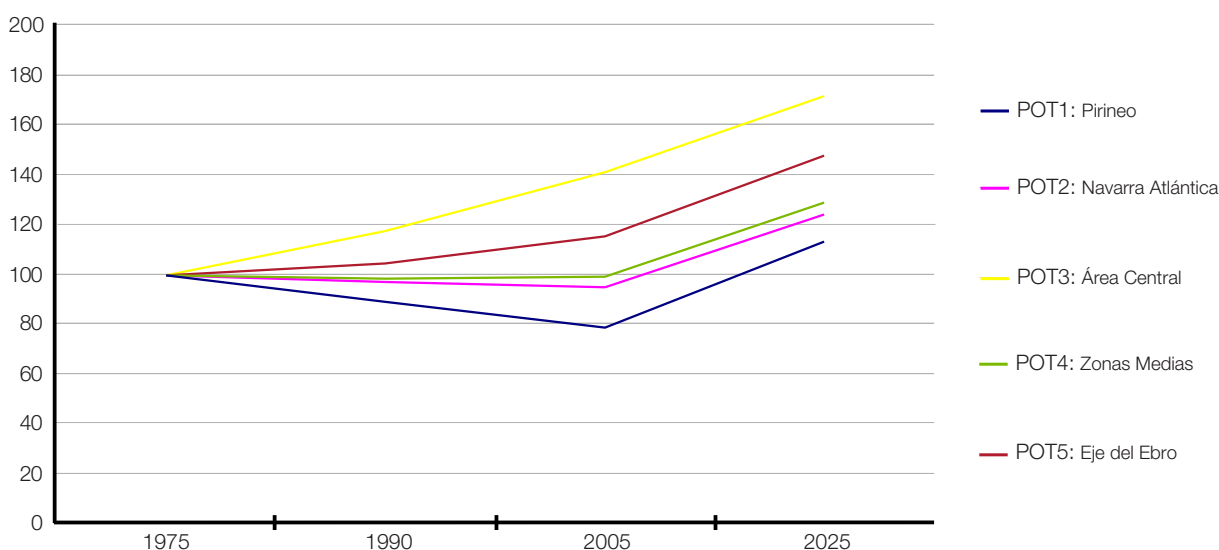
Las prospectivas implican una apuesta por algo que no es fácil de conseguir. En primer lugar porque suponen unas tasas de crecimiento muy alto: entre 0,7% y el 1,1%. Si tenemos en cuenta que a nivel europeo lo esperado es que las tasas bajen de un 0,4% a un 0% en el año 2020, esto significa que para Navarra se está proponiendo algo extraordinario. En segundo lugar, el cumplimiento de estas prospectivas requeriría de una fuerte reversión de las tendencias actuales, tal y como se muestra en el siguiente gráfico (*Gráfico 4*).

La aplicación de los escenarios en los POT supone que en algunas zonas se establezca un umbral de población bastante mayor de lo existente. En consecuencia, habrá que hacer un esfuerzo para mantener la población actual, atraer nuevas actividades y habitantes, y ofrecerles las mismas oportunidades de acceso al conocimiento y a las condiciones

de calidad de vida urbana que conlleva la sociedad del bienestar. Mientras que en otras zonas, básicamente en la Comarca de Pamplona, el reto es precisamente evitar el crecimiento concentrado intentando establecer relaciones económicas complementarias y más intensivas con el conjunto de la Comunidad Foral, aunque sin que ello suponga que la comarca renuncie a su función de “puerta de Navarra” y siga fortaleciendo sus vínculos con el entorno transnacional.

Los POT ofrecen pautas concretas para que en Navarra se alcance ese crecimiento poblacional deseado, principalmente mediante la configuración de una red de núcleos existentes donde se concentran los servicios, las nuevas áreas residenciales y las áreas de actividad económica, en virtud de la función que ocupan o pueden ocupar en el conjunto del sistema territorial de Navarra. Además, las prospectivas se aplican en las 40 subáreas, con lo que cada área tiene previsto su propio umbral de población.

■ *Gráfico 4:*
***Crecimiento de población real (hasta 2005)
y prospectiva POT (hasta 2025), según área (1975=100)***



Fuentes: IEN (datos de población), POT en elaboración (prospectivas).

5 Retos para la investigación y el debate

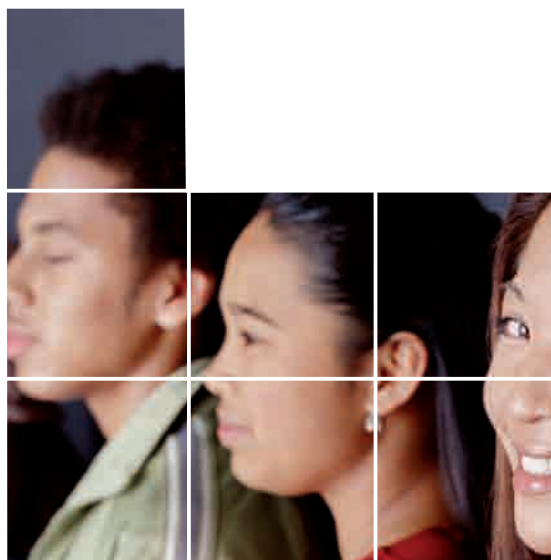
Es evidente que en Navarra se propone un modelo de distribución de población que se diferencia de las tendencias naturales. Conocer esas tendencias naturales en varios escenarios (globalización, factores de migración, políticas europeas, avances tecnológicos, preferencias de vivienda, solidaridad) y analizar sus impactos sobre el territorio navarro permitirá adaptar las estrategias a largo plazo.

Otro reto es analizar los mecanismos clave que consigan que mediante la Ordenación del Territorio se pueda influir en mayor medida en el desarrollo de las diferentes zonas de Navarra. ¿De qué manera se promueve la creación de empresas en áreas que sufren despoblación? ¿Hasta qué punto es viable atraer un importante número de personas desde Pamplona hacia otras zonas de Navarra? ¿Existe el modelo de desarrollo basado en la economía del conocimiento? ¿Hasta qué punto es necesario apoyarse en la inmigración para conseguirlo? ¿Cómo se avanza hacia una sociedad más abierta al intercambio? ¿En qué medida puede contribuir la Ordenación del Territorio en dar respuesta a todas estas cuestiones?

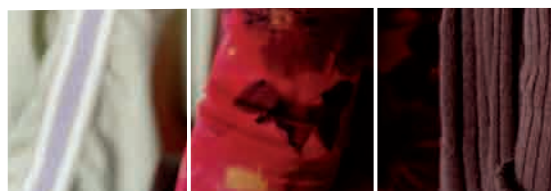
Uno de los temas que todavía no se han puesto sobre la mesa de debate es el inminente proceso de suburbanización de las zonas rurales localizadas alrededor de Pamplona. Hemos pasado de disponer de unos límites urbanos precisos a un espacio difuso en el que no cuentan tanto los elementos físicos como las formas de vida. ¿Hasta qué punto responde esta situación a un modelo territorial deseado en Navarra? ¿Qué condiciones impone el planeamiento de estas áreas, por ejemplo, sobre el tamaño y el carácter de los barrios periféricos, o de los

pueblos situados a menos de media hora de viaje a la ciudad?

El envejecimiento de la población es un asunto recurrente que lleva muchos años en la agenda política, pero no se ha dado todavía con la clave precisa para resolverlo. ¿Qué tipo de servicios demanda una población mayor? ¿Cómo repercutirá el envejecimiento de la población en la viabilidad del modelo territorial propugnado en la ETN?



“¿Responde la creciente suburbanización al modelo territorial deseado en Navarra?”



6 Bibliografía

- Calvo Miranda, Juan José (2007), *Cambios de la población Navarra a finales del siglo XX y principios del XXI*, Huarte de San Juan. Geografía e Historia, 14, Universidad Pública de Navarra.
- Calvo Palacios J.L., Pueyo Campos A., dir. (2008). *Atlas Nacional de España: Demografía*. Madrid: Ed. Centro Nacional de Información Geográfica, 388 p. ISBN 978-84-416-0685-2
- Commission of the European Communities (2008), *Demography Report 2008: Meeting Social Need in a Ageing Society*. Commission staff working document, Brussels, SEC (2008) 2911.
- ESPON (2008), *Territorial dynamics in Europe: Trends in population development* ESPON Territorial Observation No. 1. November 2008.
- Fundación BBVA e IVIE (2008): *La población de Navarra*. Cuadernos de Población. Fundación BBVA e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- Gobierno de Navarra (2002): *Estrategia Territorial de Navarra 2025, Análisis y Diagnóstico, Tomo 1*. Demografía: Estructura y dinámica de la población, Vivienda y Hogares. Equipo Técnico: Agrupación Navarra XXI.
- IEN (2005), *Proyecciones de población Navarra hasta 2022*. Boletín Informativo del Instituto de Estadística de Navarra. Nº 29 3/2005
- IEN (2007), *Movimiento natural de la población de Navarra, avance 2006*. Instituto de Estadística de Navarra.
- INE (2009), *Proyección de la población de España a corto plazo, 2008-2010*. Nota de Prensa, 21 de enero 2009, Instituto Nacional de Estadística.
- NIDI, CEPS, DIW Berlin, CASE (2008), *Demographic Trends, Socio-Economic Impacts and Policy Implications in the European Union-2007*. Monitoring Report prepared by the European Observatory on the Social Situation and Demography. European Commission, Directorate-General "Employment, Social Affairs and Equal Opportunities".