

El *commuting* como aportación al debate sobre la fusión de municipios en Asturias

La presión para reducir el gasto público en el actual contexto de ajuste presupuestario ha estimulado el debate sobre el supuesto excesivo número de municipios y necesaria reorganización de los mismos. En España existen en la actualidad 8.116 municipios, de los cuales sólo 146 superan los 50.000 habitantes. En el Principado de Asturias superan dicho umbral 4 de los 78 municipios (Gijón, Oviedo, Avilés y Siero). Parece razonable pensar que se necesita una revisión de la estructura local de la administración del Estado para disponer de un modelo territorial más realista, eficiente y sostenible fiscalmente. Sin embargo, cualquier intento de revisión no debería regirse únicamente por la minimización del gasto público, sino además tener en cuenta otros aspectos históricos, geográficos, sociales y/o económicos.

En esta nota del Observatorio REGIOlab queremos prestar atención a un aspecto que consideramos fundamental a la hora de poner en marcha cualquier proceso de fusión, integración o coordinación: los movimientos diarios de población, conocidos técnicamente como flujos de *commuting*. A partir de la información sobre los desplazamientos diarios de los trabajadores entre su lugar de trabajo y de residencia se puede identificar el grado de integración económica entre diferentes municipios. Este es el procedimiento mediante el cual economistas y geógrafos delimitan áreas locales integradas socio-económicamente, que nos puede dar una idea clara de cuáles son las zonas que podría plantearse fusionar. Una nueva estructura que logre contener dentro de las fronteras administrativas las dinámicas locales reflejadas por los flujos de *commuting* podría conseguir que las políticas urbanísticas, laborales, o sociales fuesen mucho más coherentes y racionales, de modo que no sólo reduciríamos gasto público sino que mejoraríamos la eficiencia local de la administración del Estado.

Mas información en:

Página web de REGIOlab: <http://www.uniovi.net/regiolab>

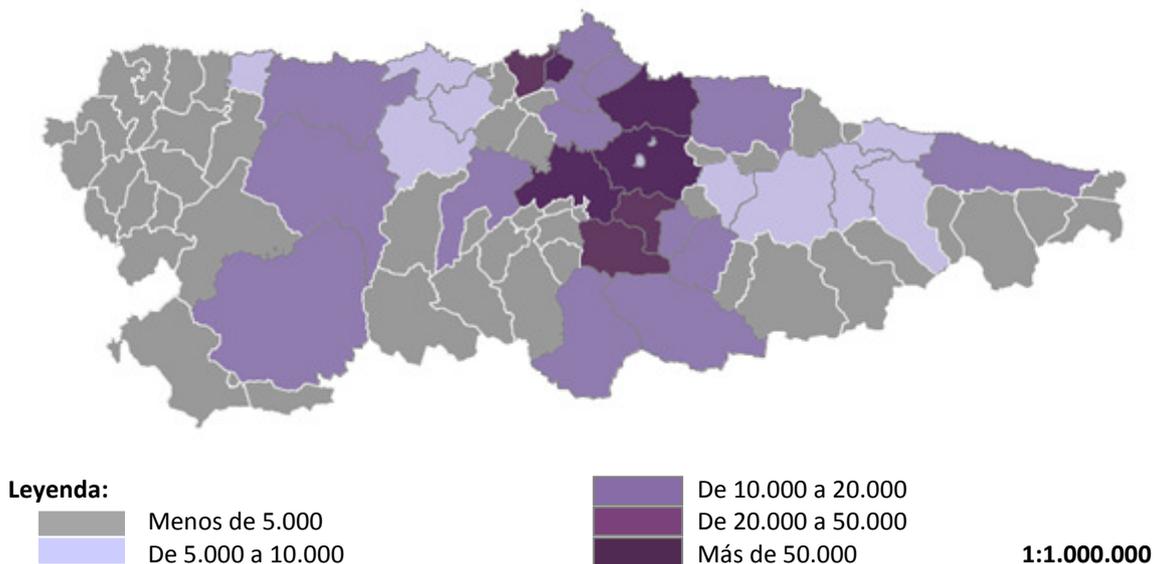
Página del Observatorio Regional – REGIOlab: <http://www.uniovi.net/regiolab/enlaces2/i1/>

El *commuting* como aportación al debate sobre la fusión de municipios en Asturias

El debate sobre la organización territorial en Asturias

Sólo las tres principales ciudades del Principado superan claramente la frontera de los 50.000 habitantes: Gijón, Oviedo, Avilés y Siero. Situadas todas ellas en un radio de 30 km, se da la circunstancia adicional de que los municipios que se acercan a dicha cifra también se localizan en la zona centro (véase mapa 1). La mayor parte de los municipios periféricos, aquellos localizados en las “alas” y en el interior, son los que cuentan con poblaciones inferiores a los 10.000 y 5.000 habitantes, que son precisamente aquellos que están siendo objeto de debate a propuesta del Gobierno central.

Mapa 1. Población de los municipios del Principado de Asturias (2011)



Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Municipal, INE (2011).

Esta elevada concentración de la población no es un hecho aislado de Asturias sino una realidad presente a lo largo de la geografía española e implica una organización territorial del Estado difícil de sostener. Cada uno de los Ayuntamientos, por mínima que sea su capacidad, ha de soportar unos costes fijos de funcionamiento difíciles de justificar si éstos no alcanzan una escala mínima eficiente desde el punto de vista económico. Es lógico, más bien necesario, que en un contexto de ajustes como el que vivimos se pueda plantear una revisión de esta organización heredada de principios del siglo pasado.

No obstante, resulta aconsejable advertir que los resultados de cualquier cambio en la estructura local del estado Español, y por ende del Principado de Asturias, de ser necesaria no sería realmente efectiva en el corto y medio plazo. Una parte muy significativa de los ingresos de los Ayuntamientos se dedica al pago de salarios de los empleados públicos, de forma que el ahorro vía reducción de costes, por lo menos al inicio del proceso de fusiones, sería mínimo. En el largo plazo sin embargo una revisión de la organización territorial posibilitaría la reubicación, agrupación y reorganización de los recursos públicos más racional, con el consiguiente incremento de su eficiencia.

Otro aspecto a tener en cuenta sería la equidad de dicha reorganización. El objetivo de los responsables políticos del Principado de Asturias debería ser no sólo la búsqueda de una minimización del déficit público sino también el diseño de una nueva organización territorial que, en la medida de lo posible, garantice un acceso adecuado a los bienes y servicios públicos financiados por los ciudadanos y suministrados por los respectivos ayuntamientos.

La búsqueda de esa estructura “óptima” exige un análisis detallado de las complejas relaciones y vínculos entre las entidades locales de Asturias sobre la base de diferentes criterios (históricos, geográficos, sociales, económicos, etc.) antes de poner sobre la mesa cualquier propuesta. Por ejemplo, un aspecto al que sí se le ha dedicado esfuerzos en el debate del tamaño óptimo municipal es el tema de la eficiencia fiscal. Un análisis de este tipo, basado en la fiscalidad de los municipios, es relativamente sencillo y factible disponiendo de datos de ingresos y gastos de los últimos años y las características básicas de la población de cada municipio. Otro criterio que podría esgrimirse a la hora de diseñar una nueva organización local es garantizar una proximidad mínima del Estado a cada ciudadano, primándose en este caso la equidad, de modo que los residentes en zonas rurales de la periferia de la región no se viesen manifiestamente perjudicados frente a otros ciudadanos de la zona central.

Conscientes de que el re-diseño del mapa local de Asturias es un problema multidisciplinar, esta nota del Observatorio REGIOlab se centra exclusivamente en posibles aspectos económicos a considerar con el objetivo de crear áreas integradas y auto-contenidas. Esta idea en la práctica se traduce en la creación de áreas en las que exista una alta concentración de individuos que residan y también trabajen en ellas, de tal forma que los ciudadanos que se desplacen diariamente de unos núcleos a otros contribuyan a la financiación de espacio local (municipio) en el que viven y trabajan.

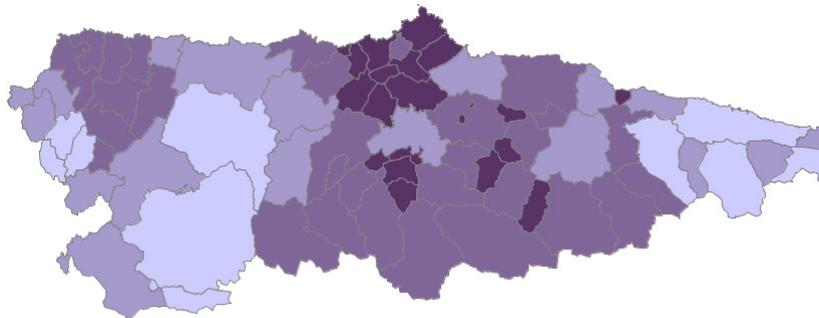
El concepto de *commuting* y las cifras para Asturias

Commuting es el término técnico con el nos referimos a los ciudadanos que diariamente se desplazan de su lugar de residencia hasta su lugar de trabajo, estando éstos ubicados en unidades locales (municipios) diferentes. Este fenómeno es relativamente reciente y en expansión en España. Decimos que es reciente porque hace un par de décadas el número de personas que residía en un municipio diferente al de trabajo era prácticamente nulo. Y decimos que es un fenómeno en expansión porque el avance de los medios de transporte y los cambios sociales han posibilitado un mayor distanciamiento entre el lugar de trabajo y de residencia. Cada vez son más las familias que trabajan en un municipio pero residen en otro buscando mejor calidad de vida, precios más bajos de la vivienda, etc. En las grandes áreas metropolitanas europeas y españolas, donde la ciudad misma ya se ha extendido más allá de un único término municipal, el *commuting* de hecho se ha convertido en algo habitual y generalizado.

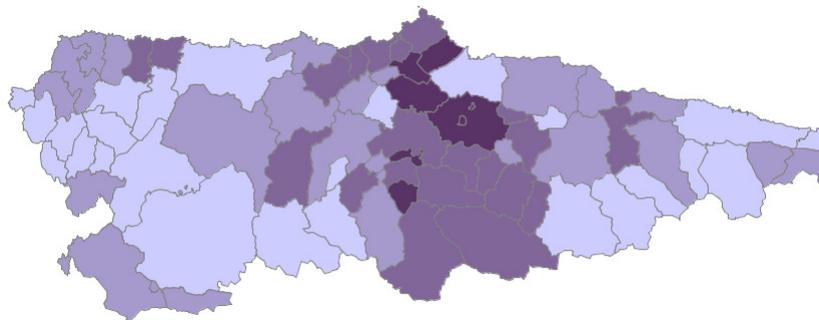
Aunque conocer bien los flujos de *commuting* resultaría esencial para, por ejemplo, hacer una eficiente planificación de las infraestructuras regionales y metropolitanas, lo cierto es que apenas existen fuentes estadísticas que faciliten dicha información. En España sólo el Censo de Población, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, incluye preguntas sobre el municipio de trabajo y de residencia, lo cual nos limita a trabajar por el momento con información de 2001, si bien pronto podremos actualizar los datos con el inminente Censo de 2011.

Cuando miramos las cifras de *commuting* de Asturias encontramos dinámicas muy interesantes que evidencian comportamientos muy diferenciados de los individuos dependiendo las características y ubicación del municipio de residencia o trabajo. (Véanse mapas 2 y 3).

Mapa 2: Porcentaje de residentes que trabajan en otro municipio asturiano (salidas)



Mapa 3: Porcentaje de trabajadores que residen en otro municipio asturiano (entradas)



Leyenda:



1:1.000.000

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población 2001, INE (2007).

Por término medio, en 2001 el 29,14% de la población trabajadora hacía *commuting*, esto es trabajaba y residía en municipios asturianos diferentes. Como se puede apreciar, de nuevo hay grandes diferencias municipales entre el centro y las alas, entre los municipios rurales y los urbanos, entre los municipios grandes y los pequeños (en términos de población).

Los flujos de *commuting* son más intensos en la zona central, algo que corrobora la emergencia de un área metropolitana integrada en el centro de Asturias. Efectivamente los movimientos diarios de trabajadores entre las tres principales ciudades de la región son muy intensos (véase el cuadro 1), aunque quizá sea revelador apuntar que dicha intensidad es igual de pronunciada entre cada una de esas ciudades con algunos de los municipios contiguos. Por ejemplo, el 15,57 y 8,41% de los residentes en Avilés se desplazan diariamente a Oviedo y Gijón, cifra bastante similar a los desplazamientos por cuestiones de trabajo hacia los municipios Corvera o Castrillón (1.417 y 1058 respectivamente).

Cuadro 1. Flujos de *commuting* en el área central de Asturias (2001).

TRABAJO \ RESIDENCIA	Avilés	Gijón	Oviedo	Otro municipio asturiano	Fuera de Asturias
Residentes en Avilés que trabajan en	17.953	1.737	2.196	9.309	725
Residentes en Gijón que trabajan en	2.500	75.530	5.996	16.340	1.858
Residentes en Oviedo que trabajan en	1.302	2.549	57.758	16.578	1.858
Residentes en Asturias que trabajan en	30.350	86.686	83.859	Asturias 347.224	9.744

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población 2001. INE (2007).

Así, el 56,24% de los residentes en Avilés trabajan también en Avilés, En la zona central llama la atención los casos de Llanera, Corvera y Carreño, municipios situados en el centro del triángulo formado por esas tres ciudades y con una elevada concentración de polígonos industriales, dónde la intensidad tanto del *commuting* de *entrada* (trabajadores residentes en otros municipios cercanos) como el de *salida* (residentes en esos municipios que trabajan en otro cercano) es muy elevada¹.

En la zona occidental interior el porcentaje de residentes que se traslada a otros municipios a trabajar es muy bajo, debido entre otros motivos, a la especialización de la zona en actividades agrarias y ganaderas. No obstante, en la zona costera se observa una mayor movilidad y los municipios de Navia y El Franco parecen estar empleando a muchos trabajadores de la zona. En la zona oriental la intensidad del *commuting* tanto de entrada como de salida es inferior a la media.

Sin embargo, son éstos municipios con bajos niveles de *commuting*, situados en la periferia y especializados en actividades primarias, los que presentan las menores cifras de población y han sido objeto de atención para una posible fusión. Los residentes de estos municipios, ¿con qué otros municipios se relacionan? ¿A qué municipios van a trabajar en caso de tener que desplazarse? ¿De dónde proceden los trabajadores que llegan a estos municipios?

A dónde vas, de dónde vienes: el *commuting* como posible aportación al debate sobre la fusión de municipios

Una de las metodologías empleadas para la delimitación de áreas locales integradas se basa en el *commuting*. Disponiendo de información sobre los desplazamientos diarios de los trabajadores entre su lugar de trabajo y de residencia se puede identificar municipios con fuertes vínculos económicos y generar nuevas áreas donde se concentre simultáneamente la oferta y demanda de trabajo, la producción y la renta. De esta forma, la mayoría de los desplazamientos tendrían lugar *dentro* de las

¹ El 73,10% de los individuos que trabajan en Llanera viven en otro municipio. Este porcentaje es del 57,92% en Corvera y del 60,5% en Carreño. En Llanera el 56,46% de sus residentes trabaja en otro municipio, porcentaje que en el caso de Corvera alcanza el 66,83%, y el 52,29% en Carreño.

nuevas unidades, y por tanto éstas deberían ser responsables de la gestión de servicios públicos tan importantes como el transporte y definir estrategias para evitar posibles problemas de congestión.

A la hora de definir estas nuevas unidades por fusión de municipios previos, lo primero que debemos fijar es su grado de auto-contención, esto es, determinar cuál es el umbral mínimo de residentes trabajando *dentro* y trabajadores residiendo *dentro* que dos municipios deben conjuntamente alcanzar antes de considerar su posible fusión². A modo de ejemplo, consideremos el caso del municipio de Navia. Según datos del Censo de 2001, el 18,87% de los residentes en Navia que están empleados trabajan en otro municipio (salidas) mientras que el 35,93% de los individuos que trabajan en Navia viven en otro municipio (entradas). La cuestión ahora es saber a qué municipios se desplazan (los residentes que trabajan) y de qué municipios proceden (los trabajadores empleados en Navia). Tal y como se puede ver en los mapas 4 y 5, los principales municipios *receptores* de residentes prácticamente coinciden con los que emiten trabajadores, con la excepción de Gijón y Oviedo, municipios hasta los que se desplazan a trabajar diariamente un porcentaje significativo de *commuters*³.

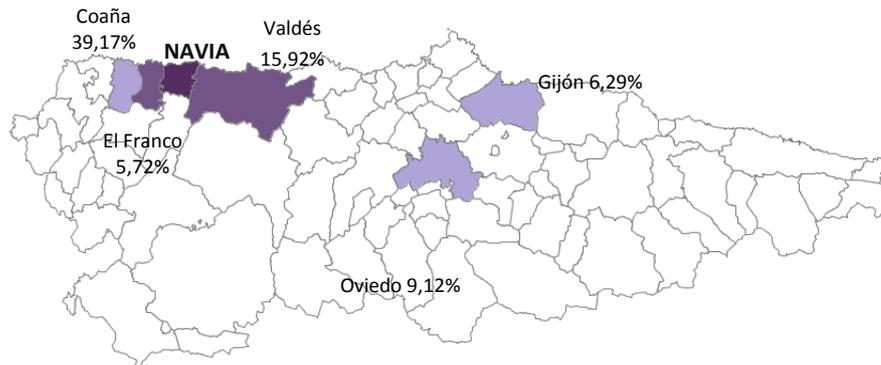
Una vez identificados los municipios con más vinculaciones con Navia, es necesario ir integrando de forma sistemática dichos municipios con el fin de delimitar las nuevas áreas por fusión de las previas en las que se concentren simultáneamente trabajadores y residentes, producción y renta. Así, de acuerdo con los datos disponibles de *commuting* para Asturias y fijando un umbral del 75% el resultado sería una nueva entidad local resultado de la fusión de los municipios de Navia, Coaña, El Franco, Tapia, Valdés, Villayón, Boal e Illano (véase cuadro 2).

Tal y como se puede comprobar, los 12.644 puestos de trabajo que según el Censo existían en esta área serían cubiertos en un 92,32% con residentes de esa nueva entidad y el 91,14% de los 12.813 residentes en el nuevo área trabajarían *dentro* de la misma. Al concentrar tanto la oferta como la demanda de trabajo, estas áreas también identifican mercados *locales* de trabajo con un elevado grado de homogeneidad interna y características muy específicas, un nivel de desagregación muy interesante para la aplicación y diseño de políticas industriales.

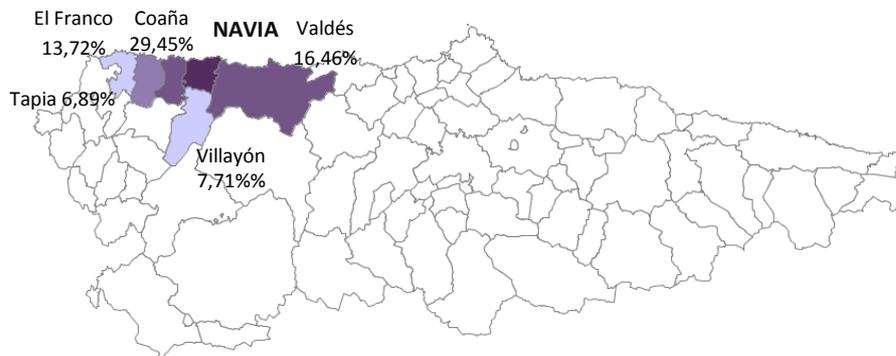
² Aunque en la literatura se suele considerar el 75%, obviamente este umbral es totalmente subjetivo y está sujeto a modificaciones.

³ La interpretación de estos datos es doble: podría tratarse de individuos que trabajan y residen en Oviedo y Gijón pero de acuerdo con el Censo aún residen en sus lugares de origen (Navia), o de verdaderos *commuters* que recorren diariamente más de 200 Km.

**Mapa 4: Destino de los residentes en Navia que trabajan en otro municipio asturiano (salidas).
Porcentaje sobre el total de commuting.**



**Mapa 5: Origen de los trabajadores en Navia que residen en otro municipio asturiano (entradas).
Porcentaje sobre el total de commuting.**



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población 2001, INE (2007).

Cuadro 2: Datos de commuting entre Navia, Coaña, El Franco, Tapia, Valdés, Villayón, Boal e Illano, y el resto de Asturias (2001)

TRABAJO RESIDENCIA		Municipio								Resto Asturias	TOTAL RESIDENTES $\Sigma= 12.813$
		Boal	Coaña	Franco (El)	Illano	Valdés	Navia	Tapia de C	Villayón		
Municipio	Boal	470	30	5	4	7	57	9	0	84	666
	Coaña	8	567	22	0	18	397	14	4	55	1.085
	Franco (El)	4	77	771	0	16	185	77	1	129	1.260
	Illano	5	3	2	138	3	6	0	0	32	189
	Valdés	6	60	15	0	3.887	222	26	3	440	4.659
	Navia	16	219	32	0	89	2.403	23	15	165	2.962
	Tapia de C	6	34	31	0	16	93	1.013	0	189	1.382
	Villayón	2	9	5	0	8	104	1	440	41	610
Resto Asturias		30	135	26	10	304	284	167	10		
TOTAL EMPLEOS $\Sigma= 12.644$		547	1.134	909	152	4.348	3.751	1.330	473		

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población 2001, INE (2007).

Conscientes de la controversia a la que puede verse sometida esta reflexión, nos gustaría apuntar que el resultado mostrado a modo de ejemplo es el resultado exclusivo de la aplicación de criterios de *commuting*, un buen punto de partida a partir del cual incorporar otros criterios tan importantes como la equidad territorial en la prestación de servicios, la minimización del gasto público u otros aspectos sociales, históricos y/o culturales.

A modo de conclusión

El debate sobre la organización territorial del Estado en general, y del Principado en particular, ofrece una oportunidad única para revisar el mapa local teniendo en cuenta aspectos relevantes tanto para el corto como para el largo plazo. Este proceso, en caso de abordarse, debería adoptar un enfoque multidisciplinar y riguroso, donde esta nota del laboratorio de análisis económico regional REGIOlab tan sólo pretende contribuir aportando ideas basadas en la literatura existente en Economía Regional y Urbana.

A partir del análisis de las dinámicas de *commuting* dentro de Asturias hemos esbozado las líneas a partir de las cuales se podría trazar un borrador del nuevo mapa y sus principales virtudes a destacar desde el punto de vista económico y fiscal: dentro de esas nuevas fronteras coinciden empleadores y empleados y se producen la mayoría de los desplazamientos diarios. Estas nuevas unidades administrativas serían por tanto un nivel de agregación adecuado para recaudar y gestionar los dineros públicos con el fin de ofrecer los principales servicios a la comunidad residente y trabajadora de modo que tanto quien viva como quien trabaje contribuya a la financiación del territorio en el que desarrolla su actividad cotidiana.