

Documentos de Trabajo

I. Marco general

Estrategia vasca **2030** para el reto demográfico

Palancas para la transformación

14 de diciembre de 2021

Secretaría General de Transición Social y Agenda 2030
Lehendakaritza – Gobierno Vasco

Sinergia... Auzolana

La sinergia es el valor positivo añadido que puede obtenerse cuando las partes de un sistema, en lugar de actuar aisladamente, lo hacen de modo concertado.

Esta definición confluye con una acepción actual del concepto Auzolana: trabajo realizado entre todo el vecindario compartiendo tareas.

SUMARIO

Introducción.

1. Bases éticas.

2. Premisas estratégicas.

3. Conclusiones.

3.1. Del balance de lo realizado.

3.2. Respecto a las principales referencias internacionales.

4. Orientaciones generales.

Introducción

I. Un ámbito de preocupación local y global

La situación demográfica constituye una cuestión de preocupación prioritaria, tanto desde un punto de vista local como global. Su abordaje resulta sumamente complejo y, a la vez, una fuente de oportunidades. Desde el saber en la materia se ofrece un abanico poliédrico y, a veces, contradictorio de propuestas posibles.

Paradójicamente, en el ámbito europeo el declive demográfico es, en buena medida, consecuencia del éxito de las políticas públicas para proteger y desplegar derechos fundamentales de las personas, como el de la salud y la libre maternidad de las mujeres, o alargar la esperanza de vida y de vida saludable o libre de discapacidad.

Naciones Unidas

El reto demográfico es objeto de ocupación y preocupación en el ámbito de Naciones Unidas. El informe *Perspectivas de la Población Mundial 2019: Aspectos Destacados*, publicado por la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas ofrece una visión global de las tendencias y perspectivas demográficas mundiales. Concluye que la población mundial podría alcanzar su punto máximo a fines del siglo actual, con un nivel de casi 11.000 millones de personas.

Confirma que la población mundial está envejeciendo debido al aumento de la esperanza de vida al nacer y la disminución de los niveles de fecundidad. El número de países que experimentan una reducción en el tamaño de su población está creciendo. Considera, por último, que los cambios resultantes en el tamaño, composición y distribución de la población mundial tienen consecuencias importantes para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), acordados a nivel mundial para alcanzar mejoras en la prosperidad económica, el bienestar social y proteger el medio ambiente.

La respuesta al reto demográfico forma parte de la mirada estratégica que representa la Agenda 2030 de Naciones Unidas. La solidaridad intergeneracional y la cohesión territorial constituyen componentes esenciales tanto de los ODS como del equilibrio demográfico. Ambas se enmarcan en procesos de transformación a medio y largo plazo.

La Agenda 2030 establece las bases para una adecuada remuneración de los bienes por parte de toda la sociedad, lo que ha de formar parte del nuevo contrato social. Un contrato entre generaciones y entre el mundo rural y el urbano. En la Agenda 2030, universal e integrada, no puede haber ciudades sostenibles sin solidaridad intergeneracional y sin áreas rurales sostenibles.

Por estos motivos, la Agenda 2030, se refiere a la cuestión demográfica de manera recurrente. Está especialmente vinculada al ODS 1. Fin de la Pobreza, al ODS 5. Igualdad de género, al ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico, al ODS 9. Industria, Innovación e Infraestructura, al ODS 10. Reducción de las desigualdades, al ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles y al ODS 17. Alianzas para lograr objetivos.

Europa

La UE ha venido igualmente apuntando de modo prospectivo que el creciente desequilibrio demográfico es una de las grandes macro tendencias de los próximos años. En junio de 2020, el Consejo de la UE, en su documento *El camino a seguir ante los retos demográficos* insta a que los Estados miembros elaboren y mantengan actualizado un marco de políticas demográficas, con el concurso de los interlocutores sociales, la sociedad civil y otras partes pertinentes, según sus competencias.

Insta a abordar los desfases actuales y futuros entre la oferta y la demanda de mano de obra, teniendo en cuenta que, tanto la transformación digital como la globalización y los cambios demográficos, están modelando la demanda del mercado laboral creando y destruyendo puestos de trabajo y transformando la naturaleza de las ocupaciones existentes. Sugiere aprovechar las ventajas de la transformación digital y la globalización para la creación de nuevas posibilidades de trabajo en todas las regiones.

Anima a que los Estados miembros promuevan políticas adecuadas, innovadoras y coordinadas que faciliten a las familias, en particular a las que tienen niños o niñas, distintos

tipos de apoyo mediante un abanico posible de medidas como permisos retribuidos, prestaciones por hijos e hijas, deducciones fiscales, prestaciones sociales adecuadas, ayudas a la vivienda, de apoyo a las personas estudiantes...

En enero de 2021, la Comisión Europea ha presentado *El Libro Verde sobre envejecimiento. Fomentar la solidaridad y la responsabilidad entre generaciones*, para iniciar un amplio debate político, en el que ha participado el Gobierno Vasco, sobre los retos y las oportunidades del envejecimiento de la sociedad europea. Subraya la importancia de encontrar el equilibrio adecuado entre las soluciones sostenibles para nuestros sistemas de protección social y el refuerzo de la solidaridad intergeneracional.

El informe *Panorama demográfico de los territorios de la UE*, publicado por Joint Research Centre de la Comisión Europea, en febrero de 2021 profundiza en claves similares. Destaca que los factores que más claramente condicionan los procesos de envejecimiento son las tasas de natalidad, mortalidad y migración. Mientras que los dos primeros están relacionados con la población natural y son en su mayoría espacialmente uniformes, la migración y, en particular, la migración interna, dependen del atractivo del territorio, en términos de oportunidades laborales, acceso a infraestructuras, servicios o prestaciones.

El informe destaca que la vitalidad económica de los territorios está relacionada con el ritmo de envejecimiento. A mayor vitalidad menor envejecimiento. Este proceso varía considerablemente por ámbitos territoriales; pero se manifiesta dentro de una tendencia general de convergencia en toda la UE.

En el caso del Estado español, el documento *Estrategia nacional 2030 frente al reto demográfico* plantea esta cuestión como una exigencia para abordar la cohesión social y territorial, y garantizar la igualdad de derechos y oportunidades de todas las personas. Aboga por políticas de apoyo a las familias y a la conciliación, por la extensión de recursos sociales, culturales y deportivos sin distinción del lugar de residencia, así como por impulsar reformas para una migración ordenada, regular y segura. Propone, además, incorporar el impacto demográfico en la elaboración de leyes, programas y planes de inversiones.

Euskadi

En Euskadi, el descenso de la natalidad, el aumento de la edad de la maternidad y la mayor longevidad, han derivado en un envejecimiento de la población cuyas consecuencias, riesgos y oportunidades, debemos abordar, más allá de la gravedad con que se puedan visualizar hoy. Esta tendencia no es algo ni repentino ni exclusivo del siglo XXI. Se remonta a los cambios culturales y económicos producidos en los años 70 y 80.

En nuestro país, como en otros territorios de Europa, la profunda crisis económica de los años 80 impactó con toda claridad en una alteración de los procesos habituales de emancipación en las nuevas generaciones. La realidad de una precariedad laboral y social dominante entre las y los jóvenes adultos contribuyó a un drástico cambio de los comportamientos demográficos.

Realidad que se ve reforzada hoy, tras varias crisis sucesivas (2008, 2020), con un impacto importante en el empleo y las oportunidades de las generaciones más jóvenes para desplegar sus proyectos de vida y conformar nuevos hogares y familias.

Esta realidad ha ido paralela a la universalización del derecho a la salud, la educación y los servicios sociales; al reconocimiento y ejercicio efectivo del derecho de las mujeres a decidir sobre su maternidad, acceder al mercado de trabajo y participar en la vida pública; así como a la democratización del acceso al consumo. Todo ello ha posibilitado una conciencia de toma de decisiones individuales por encima de hábitos sociales y culturales heredados.

La principal manifestación de este doble hecho (crisis sucesivas y reconocimiento de derechos) en la estructura demográfica fue la brusca caída de la fecundidad y la natalidad, aún más intensa en Euskadi que en el resto de la UE. La tasa de fecundidad en el Estado fue descendiendo desde los 2,8 hijos e hijas por mujer a mediados de los años 70 (por encima de la media europea que era de 2,1), hasta el nivel más bajo del mundo en 1998 (1,15). Al inicio del siglo XXI, el número de hijos e hijas por mujer ascendió moderadamente pasando de 1,15 a 1,46 en 2008, al igual que la mayoría de países desarrollados, pero esta tendencia al alza no perduró.

En la siguiente tabla se muestran datos referentes a la “*Edad media a la maternidad*” e “Índice sintético de fecundidad”, comparando entre Euskadi¹, el Estado y la UE a partir de 2016:

AÑO	Edad media al primer hijo/a			Nº medio de hijos/as por mujer		
	EUSKADI ²	ESTADO	UE 28	EUSKADI	ESTADO	UE-28
2019	33	31,10		1,25	1,24	
2018	33	31,02	29,2	1,30	1,26	1,56
2017	32,8	30,90	29,1	1,34	1,31	1,59
2016	32,9	30,80	29,0	1,35	1,34	1,60
2011	32,4			1,33		
2006	32,2			1,20		
2001	32,2			1,03		
1996	31,3			0,92		
1976	28,6			2,67		

A fin de contextualizar mejor esta serie, cabe señalar que la edad media al primer hijo se ha mantenido por encima de los 30 años desde finales del siglo pasado (31,3, en 1996). En 1976, sin embargo, este indicador se situaba en 28,6 años. Y respecto al número medio de hijos/as por mujer, en ese mismo año era de 2,67, pero veinte años más tarde, tras las crisis de los 80 y 90, se situó en 0,92, recuperándose a partir de entonces, hasta alcanzar el 1,35 de 2011 y descender desde entonces, por el impacto de una nueva crisis, hasta el 1,25 de 2019.

La serie histórica en Euskadi nos permite contextualizar los objetivos y parece mostrar también el impacto de las sucesivas crisis en los datos demográficos y, en particular, en el número medio de hijos por mujer, sin perjuicio de otras tendencias de fondo que parecen ser constantes, como la tendencia al aumento de la edad media al primer hijo, asociada a factores distintos.

En 2020 nacieron en Euskadi 14.721 niños y niñas, 697 menos que en 2019 y 6.000 menos que en 2008, el año previo a la anterior crisis. Es la cifra más baja de nacimientos desde 1941 y la previsión es que se reduzca más a causa de la pandemia (sus consecuencias no se aprecian en las cifras de natalidad por ser el momento de la concepción previo a la pandemia).

Por otro lado, el 30% de las mujeres que fueron madres en Euskadi en el otoño de 2020 era de nacionalidad extranjera, porcentaje superior al 28,4% del mismo periodo de 2019. Y más del 79,2% superaba los 30 años. Las madres con edades por encima de 40 años (11,2%) superaron a las menores de 25 años (7%). La edad media de las madres extranjeras fue de 31,1 años, frente a los 34,3 años de las de nacionalidad española.

Uno de los factores –junto a otros de índole social, cultural y económico– que se vincula a la disminución de la natalidad en los últimos años ha sido el progresivo retraso de la maternidad. La edad media de las mujeres al nacer su primer hijo o hija ha aumentado en los últimos años en toda Europa. Los Estados miembros con la media de edad más alta en el nacimiento del primer hijo o hija en 2017 fueron Italia (31,1), España (30,9) y Luxemburgo (30,8). La edad media con la que las mujeres vascas tienen su primer hijo o hija es de 32,63. Los tres Estados miembros con la media de edad más baja fueron Bulgaria (26,1), Rumania (26,5) y Letonia (26,9).

En Euskadi, el número de nacimientos en 2018 fue de 16.090, un 5,8% menos que en 2017 según datos del Eustat. En el quinquenio 2012-2017 el número de nacimientos en la Comunidad Autónoma Vasca fue de 7,8 nacimientos por cada mil habitantes, la segunda tasa más baja de la Unión Europea; solo por detrás de Italia. La tasa en España es de 8,4, la media

¹ https://www.eustat.eus/elementos/ele0011100/indice-sintetico-de-fecundidad-y-edad-media-a-la-maternidad-en-la-ca-de-euskadi-por-rango-de-nacimiento-territorio-historico-y-comarca-segun-ano/tbl0011112_c.html

² Fuente: Eustat / INE / Eurostat.

de la Unión Europea es de 9,9. Los países con mejores datos son Irlanda con una media 12,9 nacimientos por cada mil habitantes; Suecia, con 11,5; y Reino Unido y Francia, con 11,4.

En definitiva, Euskadi se encuentra entre los países europeos que ofrecen datos más bajos de fecundidad y natalidad. Y ello a pesar de que, especialmente en la primera década de este siglo, se desplegaron propuestas incentivadoras para quienes optaran por tener hijos, incluso algunas pioneras, como primar las excedencias de los hombres en aras a conseguir una mayor corresponsabilidad que, sin embargo, no consiguieron revertir la tendencia de años anteriores.

Paradójicamente, la explosión demográfica registrada desde mediados de los años 50 hasta los 70 del pasado siglo, conocida como “baby boom”, junto a otros factores como los referidos, supone que la franja de edad que agrupa a las personas nacidas entonces sea la que más vaya a crecer en el horizonte de 2030. Y son las hijas e hijos de esa generación quienes afrontan hoy dificultades para emanciparse cuando quisieran, y, en su caso, tener las hijas e hijos que desean y cuando lo desean.

Como muestran las proyecciones demográficas de Eustat a 2021, 2041 y 2061, esta realidad conlleva consecuencias, entre otras, sobre la estructura de población, la actividad económica o los sistemas de protección social, que deben ser abordadas a corto y medio plazo.

II. Un camino recorrido por las instituciones vascas

La preocupación por la cuestión demográfica tiene antecedentes en Euskadi que se plasman en ámbitos concretos de ocupación institucional. En los últimos años, todas las instituciones vascas han desplegado actuaciones que, de un modo directo o indirecto, han incidido en la realidad demográfica con políticas públicas dirigidas a las familias, la conciliación el empleo, la vivienda o la protección social en sus diferentes expresiones.

Gobierno Vasco

En el debate de Investidura de 2016, en la anterior Legislatura, el Lehendakari definió el demográfico como uno de los cuatro retos de país. El Programa del Gobierno Vasco de aquella XI Legislatura expresa en sus principios que “Euskadi, como gran parte de la sociedad europea, tiene el reto de desarrollar políticas de carácter social y demográfico que afronten el progresivo envejecimiento de la sociedad y la necesidad de fomentar la natalidad”. Su segundo pilar explicita la previsión de “Promover una estrategia interinstitucional para el cambio demográfico y el rejuvenecimiento de la sociedad vasca, a través de políticas de apoyo a las familias y a la infancia con perspectiva de género”.

En enero de 2017, el informe de evaluación del III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias en la CAPV 2011 y 2015 ponía de manifiesto, entre otros aspectos, el descenso de la fecundidad y del peso de la infancia en la estructura demográfica vasca, el retraso en la formación familiar y en la edad del primer nacimiento y la reducción del número medio de hijos e hijas por mujer.

En el primer semestre de 2017 se concluye la elaboración del *Documento de Bases para una Estrategia Vasca de Inversión en las Familias y en la Infancia*, elaborado con la colaboración de un amplio grupo de personas expertas y académicas, y que aboga por un cambio en la orientación de las políticas en la línea del paradigma de la inversión social, que garantice mayores niveles de igualdad entre mujeres y hombres, facilite materializar las expectativas reproductivas de todas las personas y evite la reproducción intergeneracional de la desigualdad. En enero de 2018, el Gobierno Vasco, suscribe junto al resto de instituciones el *Pacto Vasco por las Familias y la Infancia*,

De igual modo, la estrategia contra la brecha salarial en la que están implicados seis Departamentos del Gobierno vasco plantea diferentes aspectos estrechamente vinculados con este desafío como pueden ser contribuir a reforzar la corresponsabilidad en el cuidado de hijos e hijas y personas dependientes o el impulso de la autonomía económica de las mujeres o su presencia en diferentes ámbitos laborales, entre otros.

Respecto a la XII Legislatura, el *Programa de Gobierno 2020-2024, “Euskadi en marcha”* contempla como uno de los objetivos de país: “Aumentar en un 10% las tasas de natalidad”. El programa se estructura en cuatro ejes: Prosperidad, Personas, Planeta y Autogobierno. En todos puede encontrarse un amplio abanico de actuaciones previstas o en marcha que se

entrelazan configurando una política pública interdepartamental en materia de reto demográfico.

En el Eje I. Prosperidad, cabe destacar como respuesta al impacto pandémico el *Programa Berpiztu para la Reactivación Económica y el Empleo 2020-2024* que considera el envejecimiento de la población un gran reto y una gran oportunidad.

El programa contempla diferentes líneas de acción como son la reducción de la brecha salarial entre hombres y mujeres; la disminución de la precariedad; el fomento de la corresponsabilidad y la conciliación laboral y familiar, el desarrollo y la captación de talento, y la evolución hacia modelos de empresa más inclusiva y participativa. En este mismo sentido, la apuesta por el empleo juvenil y las acciones específicas de acceso a la vivienda para las personas jóvenes, son un pilar estratégico con líneas de actuación articuladas con ambos objetivos.

Dentro del Eje II. Personas, uno de los pilares fundamentales del Programa de Gobierno es el desarrollo de una estrategia integral de apoyo a las familias con hijos e hijas y fomento de la natalidad, así como la promoción de la aplicación del plan de choque contra la brecha salarial vinculado al ODS 5. Igualdad de género y al ODS 10. Reducción de las desigualdades.

En el Eje III. Planeta, pueden encontrarse diversas actuaciones que desde el punto de vista de la sostenibilidad y una transición energética justa impactan en la cuestión demográfica en su alineación y vinculación con el ODS 7. Energía asequible y no contaminante, el ODS 9. Industria, innovación e infraestructuras y el ODS 13. Acción por el clima.

En el Eje IV. Autogobierno. Transición social y Agenda 2030, el Compromiso 140 del Programa de Gobierno acoge como segunda iniciativa el impulso de la coordinación interdepartamental, interinstitucional y social del Plan en materia de Reto Demográfico, promoviendo un enfoque de coherencia de políticas, con una perspectiva integral, sistemática y de colaboración multinivel. Objeto precisamente de esta *Estrategia vasca 2030 en materia de Reto Demográfico*.

Con incidencia en todos los ejes cabe subrayar la relevancia del *Programa Vasco de Recuperación y Resiliencia 2021-2026 o Programa Euskadi Next*.

El programa contempla diferentes proyectos vinculados al reto demográfico como son Gipuzkoa Zaintza Lurraldea, el Polo transfronterizo de innovación en longevidad, Economía de los cuidados, *Osasunberri*, *Adinberri*, o *Elkar-ekin lanean* en el ámbito de la salud o cuidado de las personas; el *Plan integral para una transición verde* en la FP vasca; la Capacitación de las personas y apoyo a la competitividad sostenible de las PYMES; el *Programa de empoderamiento juvenil*; la Creación de un Centro Internacional de Emprendimiento-Torre Bizkaia o LEINN Digital en el ámbito del aprendizaje a lo largo de la vida; planes de movilidad sostenible de las tres capitales vascas o la Rehabilitación como oportunidad para la creación de empleo en el ámbito correspondiente al Hábitat Urbano.

Junto a ello, desde el Departamento de Trabajo y Empleo se ha impulsado la *Estrategia Vasca de Empleo 2030*, que atiende las consecuencias del envejecimiento sobre el empleo, desde diversos puntos de vista, incluido el relevo generacional, y apoya el acceso de las y los jóvenes al empleo de calidad - así como un proyecto para conseguir una mayor cualificación de los perfiles profesionales de las personas cuidadoras, el proyecto Zain Lab.

Asimismo, el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales está elaborando el *II Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV* que se orientará a promover una política de transición en los cuidados sociales reforzando el cuidado institucional y reduciendo, por tanto, el peso del cuidado familiar, e invirtiendo progresivamente la pirámide de atención, fortaleciendo la atención, primaria y secundaria, en la comunidad.

Este departamento está impulsando también el *IV Plan Interinstitucional de apoyo a las Familias de la CAE 2018-2022*. *Invertir en las familias, invertir en la infancia*, así como diversas medidas en el ámbito de la conciliación corresponsable, dirigidas a personas trabajadoras y empresas.

Y ha iniciado el proceso de diseño y despliegue la Estrategia vasca de juventud 2030, en colaboración con el Departamento de Trabajo y Empleo, y con el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes. Estrategia que incluirá políticas y medidas específicas de emancipación juvenil, orientadas a apoyar la salida del hogar familiar de origen de las personas jóvenes que así lo desean.

Finalmente, el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, está inmerso en la elaboración del *Plan Director de Vivienda 2021-2023*, adoptando una perspectiva transversal que conecta el plan, desde su diseño, con las políticas de juventud y el conjunto de políticas sociales.

Diputaciones Forales y Eudel

En enero de 2018, el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y EUDEL suscriben el *Pacto Vasco por las Familias y la Infancia*, aprobado previamente por unanimidad en el seno del Consejo Vasco de Familia. El citado pacto constituye la hoja de ruta para la articulación estratégica de las políticas de infancia y familia a lo largo de los próximos años en Euskadi, y se materializa, entre otros, en el *IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias*.

El Pacto busca articular un paquete coordinado de políticas que dé respuesta a dos fenómenos que tienen un carácter estructural: por una parte, las bajas tasas de natalidad y, sobre todo, la persistencia de los obstáculos que dificultan que las personas puedan iniciar su proyecto familiar y tener el número de hijos e hijas deseado; y, por otra, prevenir la transmisión intergeneracional de la desigualdad y reducir al máximo las situaciones de pobreza de las familias con hijos e hijas.

Con este punto de partida, el 21 de marzo de 2018, se aprueba en el Parlamento Vasco el IV Plan Interinstitucional de apoyo a las familias 2018-2022 que incluye 116 actuaciones de entre las cuales, al menos 35 tienen incidencia en la cuestión demográfica.

Todo ello, estructurado en cuatro ejes: 1. Favorecer la emancipación juvenil y la formación de nuevas familias; 2. Facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, y la corresponsabilidad en el cuidado de hijos e hijas; 3. Apoyar a las familias (prestaciones económicas); y 4. Promover el bienestar de la infancia y la adolescencia.

El Departamento de Salud y el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, junto con las Diputaciones Forales y EUDEL, han aprobado dos estrategias relacionadas con el envejecimiento y los cuidados institucionales, sociales y sanitarios, dirigidos tanto a las personas cuidadas como cuidadoras: la *Estrategia de Atención Sociosanitaria de Euskadi* (EASE) y la *Estrategia Sociosanitaria de Apoyo a Familias Cuidadoras*.

Parlamento Vasco

El Parlamento Vasco también ha prestado atención a la cuestión demográfica. Además de la aprobación del mencionado IV Plan Interinstitucional de apoyo a las familias 2018-2022, destaca particularmente, la Proposición No de Ley aprobada en la sesión plenaria del 29 de octubre de 2020.

La cámara vasca plantea la necesidad de contar con un plan sobre reto demográfico de carácter interdepartamental e interinstitucional, con medidas de carácter transversal. Insta al Gobierno Vasco a profundizar, en colaboración con el resto de instituciones, en el desarrollo de políticas públicas de fomento de la natalidad, de ayuda a la conciliación laboral y familiar, de impulso del envejecimiento activo, de promoción de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y de lucha contra el despoblamiento rural, entre otras.

III. Un marco de análisis y abordaje

El reto demográfico constituye un desafío de primera magnitud para la sociedad vasca y conecta con una de las tres transiciones que afrontamos en esta primera mitad del siglo XXI, junto con la tecnológico-digital y la ecológico-medioambiental. Transiciones conectadas en pos de una sociedad demográficamente equilibrada, socialmente cohesionada, tecnológicamente avanzada y con un desarrollo sostenible.

Una sociedad que, en un contexto global, en lugar de encerrarse sobre sí misma, se configura y se pretende plural, abierta, innovadora y colaborativa. Las políticas relacionadas con estos retos son *políticas de transición*, orientadas a alcanzar un nuevo escenario, desde una perspectiva sistémica, y mediante una gestión centrada en objetivos clave y factores novedosos.

La dimensión y urgencia del reto demográfico requiere, además, que la estrategia se diseñe como un plan de choque incluyendo actuaciones, prolongadas en el tiempo, pero con la

suficiente intensidad para provocar transformaciones significativas (palancas de transformación).

Y el carácter sistémico del reto demográfico reclama una *política transversal*, construida y desplegada en cooperación por los departamentos centrados en sectores de actividad y población, con el liderazgo de Lehendakaritza y en colaboración con las Diputaciones Forales y los ayuntamientos, los demás sectores y agentes sociales, y otras regiones el eje atlántico o la Eurorregión. La Agenda 2030 y el Pilar Europeo de Derechos Sociales, y su plan de acción, son referencias clave para este esfuerzo que debe informar la acción de las instituciones y la sociedad vasca en las dos próximas décadas.

Dimensiones a considerar

El reto demográfico no debe ser visto únicamente a la luz de la reducción de la natalidad y de sus consecuencias. Esta es una de las expresiones más destacadas de las diferentes vertientes del reto demográfico, pero no el único factor que debe ser considerado.

En primer lugar, el análisis debe tomar en consideración, de forma transversal, la *perspectiva de género*. La feminización de la pobreza y del envejecimiento, la precariedad laboral, el desarrollo personal de los proyectos laborales o profesionales, o la distribución de roles en la crianza, son solo algunos ejemplos que dan muestra de su estrecha relación.

En los estudios sociológicos realizados en Euskadi destacan los siguientes datos: por una parte, las mujeres quieren decidir sobre sus estrategias reproductivas, y por otra, declaran tener un número menor de hijos e hijas que el deseado, y finalmente, viven más que los hombres y crece el porcentaje de mujeres en las cohortes de mayor edad.

La igualdad de mujeres y hombres, además de un derecho, es un factor de progreso, como la llegada de personas migrantes impulsa nuestro desarrollo económico y social. Y el envejecimiento representa una oportunidad en términos de la participación y contribución de las personas mayores a la sociedad, además de económica y de empleo, constituyendo el aumento de la esperanza de vida saludable un gran logro social. Contamos con la sociedad vasca más diversa de la historia y con una aportación creciente y relevante, en todos los planos, de personas de distinto sexo, edad y origen, pilar fundamental de la transición social.

Los avances en igualdad y cohesión social fruto del desarrollo de los sistemas de protección social y, en particular, de las prestaciones y servicios a personas (garantía de ingresos, vivienda, educación, salud, servicios sociales...) constituyen un logro fundamental de la sociedad vasca. Y soportan un impacto demográfico cuantitativo y cualitativo, creciente y de distinto signo, que requiere ser abordado a corto, medio y largo plazo. En el escenario previsto, *no se trata sólo de adecuar los sistemas a las necesidades futuras sino de incidir sobre la estructura y situación de la población joven-mayor para asegurar la capacidad futura de responder a las necesidades*.

Otra clave determinante en el análisis y tratamiento de la cuestión demográfica es la *dimensión generacional*. La edad de emancipación de las personas jóvenes se está retrasando. Esto, sin duda, incide en el balance demográfico y denota dificultades diferenciales con respecto a generaciones de personas jóvenes de épocas anteriores para el desarrollo de un proyecto autónomo de vida, vivienda o familia. Se trata de un indicador negativo que debe estimular respuestas sólidas en las políticas públicas.

La emancipación y la natalidad, como dimensiones diferenciadas, constituyen dimensiones estratégicas del reto demográfico. Pero, en la dimensión generacional debe situarse también como un aspecto prioritario el envejecimiento. Se amplía la población de mayor edad y también sus capacidades para desarrollar una vida en buenas facultades durante más años, mejorando la expectativa de un envejecimiento saludable y una vida plena. Naciones Unidas ha decidido proclamar el período comprendido entre 2021 y 2030 como el *Decenio del Envejecimiento Saludable*. Entre 2019 y 2030 se prevé que el número de personas mayores de 60 años crezca un 38%, de 1.000 millones a 1.400 millones, y supere globalmente a la juventud.

En esta estrategia marco se ha optado por centrar la *gestión del reto demográfico*, a fin de *restaurar el equilibrio de la pirámide de población y rejuvenecer la sociedad vasca*, en el impulso de los proyectos de vida, personales y familiares, de las y los jóvenes. Ello no impide incidir en otros factores, igualmente prioritarios, para contar con un volumen de población suficiente, con capacidades adecuadas a las necesidades sociales y del mercado de trabajo, y

una distribución adecuada para impulsar el desarrollo económico, la cohesión social y territorial, los sistemas de protección social y los proyectos de vida de todas las personas.

En el contexto del reto demográfico, el impulso de los proyectos de vida de las personas jóvenes es, además de un fin en sí mismo, un medio para rejuvenecer la sociedad. Lo que está en juego es el futuro de las y los jóvenes, el de una sociedad pequeña como la vasca, en un contexto global, y el de nuestro modelo social, sin duda perfectible pero valorado, interna y externamente. El impacto de las crisis sucesivas sobre las y los jóvenes reclama políticas urgentes y específicas de emancipación, constituyendo el relevo de la generación del *baby-boom* una oportunidad para la sociedad que es necesario gestionar. El descenso de la natalidad compromete igualmente nuestro futuro y reclama políticas que favorezcan los proyectos de vida de quienes desean tener hijas e hijos, y posibiliten conciliar la vida personal, familiar y laboral.

Ha de ser considerada también prioritaria la incidencia en el reto demográfico de la *dimensión migratoria*. De un lado, la sociedad vasca necesita la aportación de las personas migrantes para compensar sus déficits demográficos y sus necesidades de mano de obra y profesionales en el mercado laboral. De otro, las personas migrantes encuentran graves dificultades para llegar de un modo regular. Si lo consiguen, ya sea de un modo u otro, la inserción socio-laboral y cultural resulta compleja, especialmente, si no conocen los idiomas locales.

Otro elemento sustancial es la *dimensión espacial* del reto demográfico o los retos que dibuja la expresión de la estructura demográfica en un territorio, como el nuestro, muy diverso y con una zona rural, con multitud de núcleos de población, y una población particularmente envejecida y que requiere nuevas oportunidades y respuestas adaptadas. No son ajenas a esta dimensión las oportunidades de la cooperación regional y transfronteriza para abordar determinados aspectos del reto demográfico cuando es necesaria una mayor escala de población.

Finalmente, conviene no olvidar la *dimensión pandémica* como un factor que incidirá en la realidad demográfica. Naciones Unidas ha señalado al respecto que la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) representa una amenaza polifacética y sigue teniendo un efecto desproporcionado en la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de las personas, en particular de las que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, sobre todo las personas de edad avanzada, y exige respuestas inclusivas, sensibles a las cuestiones de género, integrales y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas y todas las comunidades.

Riesgos y oportunidades

Vivimos tiempos de profundas transformaciones que requieren de análisis, juicio y elección. Tiempos que requieren, por tanto, especial responsabilidad. Incertidumbres que llegan a suscitar vértigo, autarquía, populismos y viejas recetas autoritarias; pero también compromiso personal, participación social, cooperación entre sectores y apertura a un mundo interconectado y en permanente transformación. El reto demográfico constituye un desafío de primer orden para la sociedad vasca, no exento de riesgos o amenazas, pero cargado de oportunidades.

Desde la perspectiva de los *riesgos*, quizás el mayor es perder el equilibrio y que se llegue a activar un círculo pernicioso de factores demográficos, sociales, económicos... que comprometa los proyectos de vida de personas y familias y el futuro de una sociedad vasca con un índice elevado de desarrollo humano.

El aislamiento o desconexión progresiva de las dinámicas y centros de desarrollo a escala global, sería efecto y a la vez causa, de esta pérdida de equilibrio que nos configuraría como una sociedad crecientemente envejecida, económicamente terciarizada, empobrecida y dependiente de terceros, y con una pérdida importante de tejido social y capital humano.

En un contexto de globalización e interdependencia, nuestro tamaño constituye una debilidad; pero también una oportunidad, si se vincula a la necesidad imperativa de reforzar la innovación, impulsar la cooperación interna y con el exterior mediante alianzas estables, captar inversiones, profundizar en nuestro modelo de bienestar y consolidar nuestros sistemas de protección social en un escenario de envejecimiento de la sociedad.

Contamos además con *fortalezas* claras: nuestra autonomía fiscal, nuestra base industrial y la diversificación de nuestra economía, nuestra capacidad de exportación, nuestros modelos de

empresa vinculados a una cultura de base participativa y comunitaria, el hábito de articular, con una tradición de siglos, lo local y lo global, lo comunitario e institucional, lo propio y lo común, la identidad y la apertura..., nuestro tejido social y familiar-comunitario, nuestra configuración como una sociedad cada vez más diversa y, al mismo tiempo, cohesionada, acogedora y con un sistema de protección social propio y desarrollado que favorece la cohesión social.

Si centramos la mirada en algunas *oportunidades* directamente vinculadas al reto demográfico, cabe destacar el aumento de la esperanza de vida saludable o libre de discapacidad. Además, la contribución actual y futura de las generaciones de personas mayores más capacitadas de la historia, la incorporación de las mujeres al trabajo productivo y la esfera pública, y de los hombres al trabajo reproductivo y la esfera privada, así como los flujos migratorios, nos convierten en la sociedad vasca más diversa y con más capacidades de la historia. Lo somos ya y vamos a serlo aún más. Procede, por ello, aprovechar y canalizar este talento.

El envejecimiento de la sociedad constituye una oportunidad también, para impulsar la actividad económica en este ámbito (silver economy) y para reforzar los cuidados, desde el liderazgo y responsabilidad pública y la cooperación de los cuatro sectores. Esto supone reforzar el cuidado institucional y promover un cuidado familiar corresponsable y conciliable, impulsando y regulando la actividad económica en este ámbito, así como la solidaridad organizada, el voluntariado y la ayuda mutua, el cuidado comunitario y el autocuidado.

La cooperación de sistemas y sectores, la corresponsabilidad y la solidaridad intergeneracional son principios o valores clave para sostener este esfuerzo que ha de ser continuado. Necesitamos situarnos en un nuevo escenario en la *década de 2030*, cuando la generación del baby-boom alcance las edades en que, actualmente, emergen situaciones de fragilidad y dependencia.

Un marco general

Como ha podido verse, las Diputaciones Forales, los Ayuntamientos y distintos departamentos y áreas del Gobierno Vasco llevan varios años desarrollando actuaciones que persiguen un impacto positivo en la evolución demográfica: educación, empleo, vivienda, migración y asilo, salud, o políticas de solidaridad, integración y cohesión social, entre otras. En materia de permisos parentales, Euskadi ha adoptado, por ejemplo, una posición pionera y de convergencia con las políticas más avanzadas de la Unión Europea.

No es una ausencia de políticas en materia demográfica lo que motiva la redacción de este documento, sino la necesidad de contar con una herramienta unificada y monográfica que permita entender la existencia de un diagnóstico, una estrategia, unos objetivos, un programa de actuación y una evaluación, centrada específicamente en la respuesta al declive demográfico, dentro de una misma unidad de sentido.

Hay ámbitos de las políticas públicas en que es posible identificar con una cierta claridad las actuaciones que aplicadas sobre una problemática van a producir un resultado positivo en un plazo corto de tiempo. Sin embargo, hay otras esferas en las que esta relación de acciones- causa que promuevan un efecto-solución está mediatizada por variables e incógnitas de difícil previsión. En relación con la cuestión demográfica estamos ante uno de esos desafíos *difíciles*. Tal vez, por eso, se ha extendido el concepto “reto demográfico”. Es muy importante reconocer como premisa la enorme complejidad de la realidad a la que nos enfrentamos.

Si no echamos mano de respuestas demagógicas, ha de aceptarse que, por el momento, no hay respuestas claras, definitivas ni unívocas para preguntas claves: ¿Por qué se produce el descenso de la natalidad? ¿Qué ayudaría a incentivar que cada persona o familia tuviera los hijos o hijas que realmente deseara? ¿Qué factores retrasan la edad de la maternidad, o los procesos de emancipación de las personas jóvenes? ¿Qué ayudas serían las más eficaces para contrapesar estas tendencias? ¿Cómo equilibrar mejor la brecha entre el medio urbano y el medio rural? ¿Cuántos años son necesarios para provocar cambios que afecten a estas realidades?

Estamos ante un problema grande y complejo, que no tiene una solución fácil ni rápida, Requiere un proceso de discernimiento compartido y de inversión paciente en políticas a medio plazo. No hay soluciones demagógicas con efectos milagrosos e inmediatos.

Debemos actuar sobre hipótesis de trabajo a medio plazo, extrayendo conclusiones de las mejores prácticas internacionales y de nuestra propia experiencia. Debemos actuar mediante el

máximo consenso interinstitucional y social sobre una materia muy sensible que tiene que ver con la vida cotidiana de las personas, así como con sus proyectos de vida y de familia y con la autonomía de los mismos.

El objeto de este documento no es, por tanto, ofrecer un recetario de soluciones a la problemática demográfica. El objetivo de este trabajo es proponer e impulsar los ejes de un PROCESO de acuerdo interinstitucional y social ante el reto demográfico. Este acuerdo debe definir una estrategia con un primer horizonte temporal en 2030. Debe reposar en el balance de lo realizado y debe identificar las prioridades compartidas para actuar en este ámbito de las políticas públicas.

Este proceso se enmarca en el compromiso de las instituciones vascas con el desarrollo de la Agenda 2030. La Estrategia Vasca para el Reto Demográfico buscará alinear sus objetivos y líneas de acción con los ODS. Con esta filosofía, este documento es un punto de partida para promover el debate y el acuerdo.

Este recorrido se propone promover una estrategia que desarrolle un ciclo PDCA (Planificar, Hacer, Verificar y Actuar, en inglés “Plan, Do, Check, Act”) en torno a la *gestión del reto demográfico* que de forma tentativa cabe entender como:

- la configuración y sostenimiento de un equilibrio adecuado, necesariamente inestable, de la pirámide de población considerando el conjunto del ciclo vital;
- a fin de que una comunidad cuente con un volumen de población suficiente, con perfiles y capacidades adecuadas y una distribución idónea (etaria, geográfica...) para asegurar su desarrollo económico, la calidad de vida y la cohesión social y territorial;
- de modo que las personas y familias puedan desplegar sus proyectos de vida, auto-determinándose, conforme a sus opciones, y con la mayor autonomía posible.

Se trata de prevenir un círculo vicioso y generar un círculo virtuoso, que favorezca, atendiendo al factor demográfico, un equilibrio entre las necesidades y capacidades de la sociedad, posibilitando el despliegue los proyectos de vida de las personas y familias.

El equilibrio de la pirámide demográfica no constituye, por tanto, un fin en sí mismo, sino que, mediante la gestión del reto demográfico, y atendiendo a los factores que condicionan actualmente ese equilibrio, persigue promover una *visión: “Una sociedad vasca diversa y plural, participativa y colaborativa, con una identidad y valores compartidos, que pone en valor las capacidades de todas las generaciones, equitativa, con sistemas de protección social justos y comunidades acogedoras y solidarias, abierta, atractiva, con calidad de vida y en la que todas las personas pueden desplegar sus proyectos de vida”*.

En este documento, impulsar los proyectos de vida, personales y familiares, de las personas jóvenes, a través de la promoción de la emancipación y la inversión en las familias, constituye un factor clave en relación con el reto demográfico, además de un fin en sí mismo. Del mismo modo lo es la promoción de la autonomía de las y los mayores.

Respecto al espacio geográfico, estamos hablando de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con atención al ámbito rural y a los territorios que la conforman, pero también, de la Eurociudad, la Eurorregión NAEN (Nueva Aquitania-Euskadi-Navarra) o el hinterland del Golfo de Bizkaia, en el contexto actual de globalización, interdependencia y competencia a escala internacional.

La gestión del ciclo de relevo generacional constituye un proceso clave en relación con el reto demográfico, con un gran impacto social y económico y requiere ser enfocada por el sector público, las empresas, el tercer sector y las familias y comunidades, a fin de minimizar su impacto en las personas, las familias, las empresas y organizaciones o las administraciones públicas.

La documentación que acompaña este proceso

El proceso para acordar una estrategia vasca 2030 para el reto demográfica ha producido una documentación que se ha estructurado en cuatro Documentos de Trabajo. Este es el “Documento de Trabajo I. Marco general”, además de esta Introducción, desarrolla cuatro apartados: bases éticas, premisas estratégicas, conclusiones y orientaciones generales. El Documento de Trabajo II profundiza en el balance de lo realizado por las instituciones vascas y en aquellos aprendizajes que cabe extraer de experiencias internacionales.

El Documento de Trabajo III presenta la propuesta de plan de actuación y concluye con un marco de interpretación, seguimiento y evaluación de la Estrategia que incorpora un cuadro de mando con indicadores vinculados a los objetivos y a los factores clave que, hipotéticamente, inciden en su consecución. Finalmente, el Documento de Trabajo IV sintetiza el contenido de los anteriores y la Propuesta de Bases.

Las medidas que propone no son iniciativas cerradas, sino propuestas abiertas que hasta junio de 2022 deben ser trabajadas y valoradas con una perspectiva de acuerdo multinivel. Tras su presentación en Consejo de Gobierno en diciembre de 2021, será remitido al Parlamento Vasco, la ciudadanía y los distintos actores sociales. Es un documento abierto que ofrece una Propuesta de bases para el consenso. Del 1 de enero al 31 de marzo de 2022, se abre un periodo de recogida de aportaciones. En junio 2022, adoptará carácter de versión definitiva.

No es pretensión de estos documentos ni de esta estrategia incluir exhaustivamente todas las actuaciones y políticas públicas que, de uno u otro modo, repercuten en la cuestión demográfica y que desarrollan el conjunto de las instituciones vascas. Su objetivo es identificar los componentes prioritarios de una estrategia compartida. Aquellos en que la sinergia debe plasmar su proyección más clara y concreta, y que habrán de ser objeto de una especial coordinación, seguimiento y evaluación interdepartamental e interinstitucional.

1. Bases éticas

Todo plan de actuación o intervención requiere reflexionar sobre el *espíritu* o *filosofía* que lo mueve. Identificar las bases que lo sustentan equivale a compartir una reflexión previa sobre la actitud que necesitamos para afrontar la compleja tarea a la que invita, en este caso, un reto como el demográfico.

Las bases que se presentan en este apartado conectan con los fundamentos de la Agenda 2030 y se relacionan así mismo en este momento con las claves de análisis de lo que puede denominarse como *impacto Covid*. Todo ello configura un escenario de profunda transición social para el que es imprescindible un cimiento de bases éticas.

1.1. Principios

Todo está sometido al cambio. Sin embargo, cabe plantear si los fundamentos éticos han de modificarse en cada época o ante cualquier contingencia o crisis o, si, por el contrario, existe una serie de bases de sabiduría inmemorial que pueden seguir sirviendo de cimiento a la innovación y a la respuesta a las nuevas transformaciones sociales que nos acompañan.

La hipótesis que adopta este Plan de trabajo es que existen unas bases universales, no coyunturales y de carácter pre-religioso y pre-político, que sobreviven a las crisis y que, también ahora, pueden mostrar su utilidad en tiempos de zozobra.

• Principio de humildad y conciencia de *limitación*

La humildad es el conocimiento de nuestras propias limitaciones y actuar de acuerdo con ese conocimiento. La pandemia ha puesto al descubierto nuestra vulnerabilidad, tanto en su dimensión individual como colectiva. También lo hace en su proyección a futuro la realidad demográfica. La realidad demográfica y su complejidad son también expresión de nuestra vulnerabilidad

Ni lo podemos, ni lo sabemos todo. Así es la condición humana. Nuestras perspectivas son siempre incompletas. Todo lo que deba hacerse debe partir de la aceptación de este incontestable principio de realidad. Necesitamos aprender, ayudarnos y colaborar.

• Principio de reconocimiento y conciencia del *valor positivo persistente*

Siempre existe un factor o perspectiva de potencia constructiva cuyo reconocimiento tiene importancia estratégica para enfrentar la realidad. Se trata del valor positivo persistente.

La construcción de cualquier proceso de soluciones necesita asentarse en el aprecio explícito de aquello que tenemos y es bueno. Superar una crisis o una dificultad, en este caso el reto demográfico, consiste, en gran medida, en buscar y potenciar las oportunidades entre las dificultades. Explicitar el reconocimiento de lo positivo es el oxígeno psicológico y comunitario para la resiliencia.

• Principio de responsabilidad y conciencia ética personal

Cada persona puede elegir. Responde de sus actos y sus consecuencias. Tenemos conciencia para elegir con sentido ético. Somos nuestras decisiones. Tomar conciencia de esta realidad implica asumir el principio de responsabilidad. Este principio implica plantearse una interpelación personalizada: *qué parte me toca a mí*.

No se trata solo de lo que podemos exigir o demandar, también de lo que podemos aportar como parte de una respuesta comunitaria que es indispensable. También este caso aplicado al reto demográfico. Plantear esta pregunta en primera persona y buscarle una respuesta con sentido ético plasma el principio de responsabilidad.

• Principio de solidaridad y conciencia de dignidad humana

La dignidad humana representa el sentido de lo que es ser persona, y es el fundamento de los derechos humanos. Tiene una proyección local y universal. Las crisis tienden a agrandar las desigualdades. La conciencia de la dignidad humana impulsa a promover las condiciones que permitan salir de una situación de crisis o dificultad con mayor cohesión y justicia social.

El principio de solidaridad implica igualdad y trabajo por las personas más desfavorecidas. Principio de solidaridad y conciencia de dignidad humana hoy, en 2020, en el mundo y en

Euskadi se expresan en tres palabras: Desarrollo Humano Sostenible. La cuestión demográfica no puede ser abordada sin incorporar este principio.

1.2. Valores

En un contexto como el actual, son variados y numerosos los valores positivos que podrían enumerarse. Es necesario, por ello, plantear una selección de los mismos, mediante criterios no arbitrarios. Se trata de encontrar y promover los más adecuados en esta encrucijada.

Aquí, con carácter de propuesta, se otorga preferencia a cuatro valores que responden a tres criterios: son valores con sustrato ético, que pueden reforzar la filosofía una cultura de colaboración y de alta utilidad para enfrentar de modo positivo un reto como el demográfico.

•**Diálogo.** Indica una predisposición a la escucha y a tomar en consideración otras posturas y propuestas. El diálogo es un valor que se configura como pre-condición para poder colaborar. El diálogo es también la alternativa serena, frente a la precipitación o la violencia. El diálogo es el mejor antídoto frente al dogmatismo.

•**Cooperación.** La cooperación es un compromiso que implica puesta en común, coordinación y gobernanza colaborativa. El contexto actual reclama estrategia de cooperación (multiagente) en todas las direcciones. Favorece dinámicas de alianza y trabajo en equipo. La cooperación combate el unilateralismo y el totalitarismo.

•**Perseverancia.** La salida de toda crisis necesita procesos basados en el aguante y la constancia. Son los dos componentes de la perseverancia. Crean condiciones propicias para promover la resiliencia y la colaboración. Frente al desistimiento, la perseverancia promueve el valor de la insistencia en el rigor y en la corresponsabilidad.

•**Pro-actividad.** El inédito contexto de emergencia en que vivimos requiere cambios de paradigma. La cuestión primera no es *dónde está el problema y quién es el culpable* sino *dónde está la solución, cómo la construimos entre todos y qué aportación me toca*. Frente al victimismo y la cultura de la queja, compromiso propositivo, constructivo, e implicación.

2. Premisas estratégicas

Los que se exponen a continuación constituyen algunos de los aspectos estratégicos que configuran el marco general en el que puede y debe situarse el abordaje de la cuestión demográfica y el proceso que desea impulsarse con este documento.

2.1. Perspectiva integral, sistémica y progresiva

Esa mirada larga implica incorporar una visión integral y sistémica que, ante el fenómeno demográfico, incluye políticas de vivienda, empleo, educación, sanitarias y sociosanitarias, prestaciones sociales, ayudas, o apoyo al desarrollo de capacidades. Una visión que integra en su enfoque la migración, el impacto Covid o el desarrollo de la Agenda 2030. Todo ello mediante una estrategia interinstitucional y social multiagente que se apoya en la cooperación de los cuatro sectores (4S): público, empresa, tercer sector, y familia y redes comunitarias de apoyo.

Esta mirada ha de ser compatible con la vocación reformista de la actuación política e institucional. Debe concretarse en sucesivos programas de actuación de corto y medio plazo que persigan un impacto directo para escalar en línea con los objetivos generales trazados. Dentro de esta perspectiva progresiva adquiere especial relevancia la actuación por prioridades compartidas que han de plasmarse en proyectos tractores y en un primer plan de choque.

2.2. Perspectiva de género

Un criterio rector de la respuesta al reto demográfico es que toda su estrategia y actuaciones deben estar informadas por la perspectiva de género y el enfoque interseccional, prestando atención al ejercicio efectivo de los derechos de ciudadanía y las situaciones de especial dificultad, exclusión o discriminación múltiple.

El objetivo es crear las condiciones que permitan que las personas, si así lo eligen, puedan simultanear la maternidad/paternidad con otros aspectos de su proyecto de vida y puedan tener el número de hijos e hijas que desean, cuando lo desean, y no se vean condicionadas o empujadas a tener un número menor del deseado o en un momento distinto al deseado.

Y en el ámbito específico del trabajo de cuidados no remunerado, la reducción del cuidado familiar y del trabajo de cuidados no remunerado en general, su redistribución, reconocimiento y representación, dando voz a quien cuida (4R), el cuidado institucional de quien opta por cuidar de sus familiares mayores de edad y el reconocimiento de sus derechos.

2.3. Perspectiva de diversidad e igualdad de trato y no discriminación

La Estrategia parte del reconocimiento del profundo proceso de cambio en que se encuentran inmersas las estructuras familiares, las trayectorias de vida familiar y las relaciones intrafamiliares, y busca que todas las estructuras familiares cuenten con el mismo grado de protección social. En definitiva, se persigue el reconocimiento y apoyo de la diversidad familiar, la igualdad de trato y la no discriminación de personas y familias.

2.4. Perspectiva de corresponsabilidad

Las actuaciones contempladas en esta Estrategia tienen en cuenta la necesidad de avanzar hacia una organización social corresponsable, mediante el desarrollo de un modelo en el que las dos personas progenitoras participan en la misma medida en las tareas productivas o laborales, y en las reproductivas o de cuidado, a partir del modelo de doble perceptor o perceptora y doble cuidador o cuidadora.

2.5. Perspectiva de garantía de derechos y de la autodeterminación y autonomía de las personas mayores

De igual modo, las personas mayores han de contar con garantías para mantener una vida autónoma en su domicilio, si lo desean, sin prescindir de los cuidados que, inevitablemente, necesitarán en periodos más o menos largos de su vida, autodeterminándose.

En 2021 son 18.000 las personas en residencias, pero son más de medio millón las personas pensionistas, de modo que la inmensa mayoría vive en sus hogares. Y, a la vez, el tipo de hogares que más aumenta son los unipersonales, en torno a un tercio del total, y los de dos personas que, junto con los anteriores, alcanzan dos terceras partes del total de hogares.

Esto significa que es preciso potenciar la atención en la comunidad, primaria y secundaria, reforzando el cuidado institucional y modulando el peso del familiar, transformando el modelo de cuidados. Por otro lado, es necesario impulsar las políticas e iniciativas con las personas mayores autónomas, que son la mayoría, y promover la autonomía, la vida plena y la participación social de las personas mayores a lo largo de todo el ciclo vital, propiciando el aumento de la esperanza de vida saludable y adecuando las políticas, servicios y programas a las expectativas, capacidades, intereses... de las diversas generaciones de mayores.

2.6. Perspectiva de centralidad del proceso emancipatorio de las personas jóvenes

Uno de los factores que más claramente describe la actual situación de crisis es la dificultad creciente con que se encuentran las personas jóvenes para hacer realidad su proyecto de vida con autonomía. El proceso emancipatorio constituye, por tanto, la columna vertebral de las políticas de juventud vinculadas al reto demográfico que han de ser, por tanto, políticas específicas de emancipación que propicien la salida efectiva del hogar familiar de origen.

El criterio transversal es la promoción de condiciones favorables para que el desarrollo de un proyecto autónomo de vida por parte de las personas jóvenes se pueda producir sin retrasos provocados por la ausencia de oportunidades.

2.7. Perspectiva de transversalidad y coherencia de políticas

La transversalidad implica *articular políticas, centradas en sectores de población (jóvenes, mayores, hombres, mujeres, migrantes...) y en sectores de actividad (empleo, vivienda, salud, educación, servicios sociales...)* en torno a *objetivos compartidos* —rejuvenecer la sociedad, aumentar la esperanza de vida, y de vida libre de discapacidad...— incidiendo sobre factores clave para alcanzar dichos objetivos desde la *gobernanza colaborativa*, la *coherencia de políticas*, la *cooperación entre sectores* (4S) y la participación de las personas destinatarias.

Todos ellos son aspectos imprescindibles para impulsar *políticas de transición* que requieren de sinergias e instrumentos específicos distintos a los empleados en situaciones de urgencia (menos prolongadas) u ordinarias (más estables).

Sinergias y herramientas de cooperación público-público, público-privada y público-social, o colaboración transfronteriza, para responder a fenómenos de calado, largo recorrido, carácter global y naturaleza sistémica, como el rejuvenecimiento de las sociedades, el impacto social y económico de la crisis sanitaria, la transformación digital o el cambio climático.

2.8. Perspectiva de derechos y consolidación de la protección social

El *enfoque de derechos* incorpora a la gestión del reto demográfico un componente de desarrollo social y personal, persiguiendo *el equilibrio de la pirámide de población y el desarrollo económico como medios* para consolidar los sistemas de protección social, la cohesión social y nuestro modelo propio de bienestar.

Ampliando la responsabilidad pública, sin perder la base comunitaria de nuestro modelo, *para posibilitar el ejercicio efectivo de los derechos y el despliegue de los proyectos de vida* autónoma de todas las personas.

El apoyo al desarrollo de los proyectos vitales se ha de adecuar a cada colectivo y tener un carácter especializado y en último término personalizado, combinando los apoyos. La cooperación del sector público, privado, social y familiar-comunitario (4S) y la combinación de apoyos (personalización) permiten obtener mejores resultados.

2.9. Perspectiva de solidaridad intergeneracional

Solidaridad en el plano personal, familiar, social e institucional (solidaridad orgánica), mediante un desarrollo adecuado del sistema de pensiones y, en general, de los sistemas de protección social (Servicios Sociales de Interés General incluidos los sistemas de educación, salud y servicios sociales) que necesariamente ha de soportarse y resultar compatible con la distribución de recursos y oportunidades entre las diversas generaciones, prestando especial atención a las personas y familias jóvenes.

3. Conclusiones

En este punto, anticipamos las conclusiones que hemos extraído tanto del balance de la actuación del Gobierno vasco como de las Diputaciones Forales y Ayuntamientos, así como de las referencias internacionales que hemos analizado como modelos de estudio, tal como se recoge en el “Documento de Trabajo II. Balance de lo realizado y referencias internacionales”.

3.1. Del balance de lo realizado

I. Las actuaciones del Gobierno Vasco en materia de reto demográfico se asientan en diagnósticos adecuados, están bien orientadas conceptualmente y abarcan los distintos ámbitos en que debe actuarse para ofrecer una respuesta integral a este desafío, principalmente la emancipación juvenil y la constitución de nuevas familias, pero también otras orientadas a responder al envejecimiento progresivo de la sociedad y la inclusión de las personas migrantes.

II. Buena parte de las políticas de diferentes Departamentos del Gobierno contribuyen a abordar el reto demográfico. Políticas sectoriales de empleo, vivienda, educación, salud o servicios sociales; políticas centradas en sectores o grupos de población como las de juventud, infancia y familias, migrantes y solicitantes de asilo; y políticas transversales como las de igualdad.

Todas ellas se han de articular en una estrategia coherente pero no existía hasta ahora, un documento que unificara este abanico de actuaciones y abordara la cuestión demográfica de forma autónoma, con unidad de sentido y carácter interdepartamental e interinstitucional.

III. Continúa la tendencia de envejecimiento de la población, y es difícil conseguir adelantos sustanciales y continuados en la edad media de emancipación juvenil, que respondan a sus expectativas y a las necesidades sociales, así como en la construcción de proyectos de vida autónomos por parte de las personas jóvenes.

Tampoco se observan cambios reseñables en las tasas de natalidad y fecundidad en línea con el criterio de favorecer que las familias puedan tener el número de hijos e hijas que desean y cuando lo desean.

Además, muy probablemente, la pandemia tendrá un impacto negativo, a corto y medio plazo, tanto en la emancipación como en la natalidad.

Por todo ello, parece imprescindible, articular un *plan de choque* e impulsar políticas específicas dirigidas a reducir la edad media de emancipación juvenil e impulsar la constitución de nuevas familias, así como el aumento de las tasas de natalidad y fertilidad.

Los objetivos han de orientar medidas específicas y de acción positiva sobre determinados grupos diana a fin de alcanzar estos objetivos de carácter estratégico, sin perjuicio de abordar otros aspectos de carácter prioritario en el marco de esta estrategia a medio y largo plazo.

Por ejemplo, en relación con el envejecimiento y la promoción de la autonomía, en el horizonte de la década de los 30, o la inclusión de las personas migrantes y la revalorización rural.

Pero, rejuvenecer la sociedad e invertir la pirámide demográfica pasa necesariamente por modificar los datos de emancipación juvenil y natalidad.

3.2. Respecto a las principales referencias internacionales

I. Todas las instituciones internacionales invitan a otorgar al declive demográfico y al envejecimiento de la población la máxima prioridad. Proponen dedicar los esfuerzos de las políticas públicas a revertir esta *macro-tendencia* si bien este llamamiento no viene acompañado de una línea de políticas claramente concretadas y definidas. Se enmarca en una invitación genérica a explorar y acordar iniciativas que están solo apuntadas y cuya eficacia debe aún evidenciarse. Todo ello, representa un reconocimiento explícito de la complejidad de esta tarea.

II. La observación anterior, no debe ser óbice para señalar con claridad que los datos en Euskadi, nos sitúan entre los países de la Unión Europea que peor balance demográfico presentan y que estamos, por tanto, ante una urgencia y un reto social de primera magnitud. Debe añadirse a ello que, tanto en el Estado español como en Euskadi, estamos muy por debajo de la media de la OCDE en cuanto a porcentaje del PIB destinado a la inversión en

familia, presentando un déficit histórico en la política de familias, que sólo estamos comenzando a paliar.

III. En la comparativa, los países que mejores balances ofrecen se diferencian por dedicar más recursos a promover los proyectos de vida independiente de las personas jóvenes, con medidas diversas, y dotar a las familias de apoyos económicos directos y más cuantiosos y prolongados por hijo o hija, además de favorecer la llegada e inserción socio-laboral de la migración y, por otro lado, potenciar políticas de envejecimiento activo y saludable y promoción de la autonomía de las personas mayores, o revalorizar el potencial del medio rural.

4. Orientaciones generales

I. A pesar de todo lo anterior, y de la indudable trascendencia estratégica de la cuestión demográfica, su tratamiento integral no alcanza la primera línea de prioridad en la agenda pública, la comunicación del Gobierno, los debates parlamentarios o la atención de los medios de comunicación, ni entre las preocupaciones sociales. Tampoco en el ámbito estatal o europeo.

Si bien algunas de sus expresiones como el futuro de las pensiones, o más recientemente los cuidados, están cobrando cierta centralidad en el debate social y político, no sucede lo mismo respecto a dimensiones clave del reto demográfico como la emancipación juvenil o la natalidad y su impacto en las personas, las familias y la sociedad en términos, por ejemplo, de inserción juvenil, migratoria o sostenimiento y transformación del modelo de protección y bienestar.

Es necesario, por tanto, introducir con más intensidad este debate en la agenda pública, desde una perspectiva multidimensional y realista, promoviendo un consenso social en relación con cuestiones clave como el desarrollo de las oportunidades de las personas jóvenes, sobre las que han impactado ya dos crisis sucesivas, el impulso de la política de familias, el modelo vasco de acogida, los cuidados, educativos, sociales y sanitarios, o el desarrollo equilibrado del territorio desde el punto de vista económico, social y demográfico (revalorización rural).

II. La transformación demográfica implica un cambio cultural sistémico e integral que afecta a buena parte si no a la práctica totalidad de las políticas públicas y en todos sus niveles.

No obstante, desde una perspectiva de progresividad y **como primera fase** parece necesario identificar los ámbitos de actuación estratégica en los que deben acordarse proyectos con fuerza tractora de transformación a modo de plan de choque.

En este sentido, dos parecen ser los campos de actuación estratégica a fin de rejuvenecer la sociedad y alcanzar un nuevo equilibrio demográfico: el apoyo a los procesos de emancipación de las personas jóvenes y a la construcción de los proyectos de familia.

Complementariamente, como ejes de actuación prioritaria, la inserción migratoria, con capacidad de afectar la estructura demográfica de la sociedad vasca. Y, tratando de anticipar y abordar el impacto de la estructura demográfica actual en las necesidades, obligaciones y oportunidades futuras, el impulso de las políticas públicas que garanticen el envejecimiento activo y saludable, la promoción de la autonomía y la vida plena de las personas mayores, y los cuidados, sociales y sanitarios, así como la revalorización rural y el equilibrio demográfico en el territorio.

III. La Estrategia vasca 2030 para el reto demográfico asume un criterio metodológico de doble impacto: en el corto plazo y en el largo recorrido

La complejidad de la materia no permite presentar fórmulas-milagro de efectos instantáneos. Es necesario que las políticas públicas en este ámbito se planteen como una determinación sostenible y, sobre todo, sostenida. A este respecto la Estrategia vasca 2030 para el reto demográfico debe asumir un criterio metodológico de doble impacto a la hora de estructurar sus actuaciones en función de que su objetivo se sitúe en el corto plazo o en el largo recorrido.

- Criterio de impacto a corto plazo: impulso de nuevas actuaciones. Su objetivo concreto y modesto: producir en los próximos años un cambio en la tendencia negativa tanto en la edad de emancipación como en tasas de natalidad. Además de nuevas y adicionales. Estas actuaciones deben ser sostenidas y sostenibles también en el largo recorrido.

- Criterio de impacto de largo recorrido: refuerzo de actuaciones en marcha. Responder al reto demográfico significa hablar de la gestión de un ciclo de relevo generacional. Esta

transformación implica un cambio sistémico y cultural que ha de proyectarse a medio y largo plazo. Requiere mirada larga y amplia. Se corresponderán principalmente con actuaciones que ya están en marcha y que se mantienen, refuerzan o profundizan.

IV. En este sentido, resulta necesario articular un marco de relevancia normativa que dé cobertura jurídica a las medidas que, en su caso, se puedan adoptar. Para la consecución de este fin es necesario incorporar el impacto de la perspectiva demográfica en la elaboración de las leyes, reglamentos, planes y programas de inversión.

V. El impacto Covid en la demografía constituye también un factor relevante a considerar a la hora de establecer los objetivos y determinar algunas de las actuaciones. Según el Instituto de Economía, Geografía y Demografía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y a la espera de que el INE confirme el balance definitivo, los nacimientos en diciembre y enero caen en España un 22,6% respecto a los mismos meses del año anterior. Si la caída de enero 2019 a enero 2020 fue del 1,7%, la de ahora ha sido del 23%. En diciembre, la reducción en Italia fue del 21,6%. En enero, los nacimientos descendieron en Francia en un 13%.

En Euskadi, según el EUSTAT, en el tercer trimestre de 2020 el número de nacimientos alcanzó la cifra de 3.874, lo que supone un descenso del 5,9% respecto al mismo período del año anterior. A la espera de ampliar datos y resituar esta tendencia en un contexto postpandemia esta realidad subraya el reto a la par que reclama prudencia al establecer los objetivos.