

ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA



Gobierno
de Navarra



Nafarroako
Gobernua



ÍNDICE

1_Objeto	1
2_La Estrategia, herramienta transversal	4
3_Antecedentes para el análisis	6
4_Referentes para el diseño	9
5_La ETN como referente	10
6_Visión y políticas desarrolladas	11
7_El proceso de elaboración de la Estrategia	15
8_La Estrategia de lucha contra la Despoblación	18
9_La Gobernanza y Gestión	52
10_El desarrollo de la Estrategia	56
11_Evaluación de la Estrategia	58
12_Los Indicadores de resultado	59

1_OBJETO

La Estrategia de lucha contra la Despoblación de Navarra toma como objeto a los **municipios que están en riesgo de despoblación**, en base a los criterios que se establecen desde la Unión Europea y que han sido utilizados en el **Mapa de zonas y municipios en riesgo de Despoblación en Navarra**, realizado por la Dirección General de Administración Local y Despoblación.

En dicho documento se establecen los siguientes criterios para determinar el riesgo de despoblación para los municipios y zonas de Navarra son los siguientes:

1_Densidad de población.

Se toman como referencia las directrices marcadas por la Unión Europea, que determinan como zonas escasamente pobladas y en riesgo de despoblación las que tienen una densidad de población igual o inferior a 12,5 hab/Km².

Asimismo, se establecen dos límites:

- Densidad inferior a 8 hab/Km²: riesgo extremo de despoblación.
- Densidad entre 8 y 12,5 hab/Km²: riesgo intenso de despoblación.

2_Disminución de la población

a- Se toma como referencia la población de los municipios entre los últimos datos padronales oficiales y los datos 30 años antes, realizando los cálculos de variación de población entre dichas fechas.

b-Se toma el criterio del Reglamento FEDER 2021-27, que considera prioritarias por riesgo de despoblación aquellas áreas, municipios o agrupaciones de municipios que hayan perdido una media de al menos un 1% anual de población en el periodo de 10 años.



1_OBJETO

3_Núcleos de población.

Se toma como referencia los y las habitantes de las entidades singulares de Navarra en los últimos 20 años, realizando los cálculos de evolución de población. Se tendrán en cuenta los núcleos de población que decrecen en cuanto a habitantes, especialmente menores de 200 habitantes, puesto que supone un mayor riesgo de gestión municipal y de deshabitación. También se hace mención especial a los núcleos de población inferiores a 16 habitantes con tendencia de pérdida de población, que son los que como mínimo pueden sostener un asentamiento, entendiendo que hay que habilitar soluciones concretas para los mismos, dado que pueden considerarse como en alto grado de riesgo de desaparición.

4_Agrupación de municipios.

El propio Reglamento FEDER habla de municipios y agrupación de municipios en áreas. Como criterio de unificación resulta conveniente la agrupación de municipios en zonas, siempre que exista una homogeneidad y permita realizar un tratamiento común, así como una mayor simplicidad y sencillez al referirnos a zonas en riesgo de despoblación.

En base a dichos criterios se han definido 5 categorías de riesgo de despoblación.



1_OBJETO

Las 5 categorías de riesgo de despoblación son las siguientes:

1- Riesgo extremo de despoblación: densidad de población igual o inferior a 8 hab/km².

2- Riesgo intenso de despoblación: densidad de población igual o inferior a 12,5 hab/km² y superior a 8 hab/km².

3-Riesgo importante de despoblación: densidad igual o inferior a 25 hab/km² y superior a 12,5 hab/km². Y con disminución de población en los últimos 30 años.

4-En declive intenso: disminución de población igual o superior al 15% en los últimos 30 años. Y densidad de población superior a 25 hab/km².

5-En declive moderado: disminución de población inferior al 15% en los últimos 30 años. Y densidad de población superior a 25 hab/km².



2_LA ESTRATEGIA

UNA HERRAMIENTA TRANSVERSAL PARA ORIENTAR LAS POLÍTICAS.

La Estrategia de lucha contra la Despoblación se erige como un **instrumento de planificación transversal**, que pone de relieve la necesidad de **aunar una planificación y acción conjunta** como única estrategia para abordar una problemática de tal complejidad.

Esta transversalidad es la principal bonanza de la Estrategia, pues el reto de la Despoblación solamente se puede abordar con una perspectiva holística en la que se entienda que las soluciones pasan por una visión conjunta y por una acción que aborde los múltiples elementos que hacen que un municipio o territorio se vea afectado por la despoblación.

Pero a su vez, **la transversalidad también es el elemento más dificultoso de la Estrategia**. La complejidad de planificar ámbitos que competen a diferentes Departamentos de Gobierno de Navarra, así como otros que ni siquiera tienen asignada competencias claras, es una dificultad que habrá que afrontar de manera decidida para afrontar un reto enormemente importante e ilusionante.

El principal propósito de la Estrategia es abordar los ámbitos y los ejes que se establecen para minimizar la Despoblación y sus consecuencias, pero solamente será posible si se da el paso de que la propia Estrategia sea tomada como una herramienta transversal que oriente aquellas políticas sectoriales claves para la Despoblación. Si eso se consigue el avance hacia la lucha conjunta contra la Despoblación será mucho más efectivo.

Para ello, entre otras cuestiones, la Estrategia viene acompañada de un sistema de Gobernanza (capítulo 9) basado en esa necesidad de transversalidad.



2_LA ESTRATEGIA

UNA HERRAMIENTA TRANSVERSAL PARA ORIENTAR LAS POLÍTICAS.

Un aspecto de enorme importancia es la asignación de recursos para el desarrollo de la Estrategia. El desarrollo de la Estrategia de Lucha contra la Despoblación **debe tener una financiación específica tanto en los proyectos directores como en el resto de proyectos del Plan.** Además, es necesario contar con recursos humanos que realicen las labores técnicas, así como de seguimiento y dinamización. Por ello, debe tenerse en cuenta:

- **Habilitación de recursos financieros en los presupuestos de cada ejercicio** para el desarrollo de los proyectos derivados de la Estrategia, tanto en su vertiente de líneas directoras como de proyectos específicos y/o mixtos
- **Dotación de recursos humanos dentro de la Oficina Técnica** para el apoyo a los órganos de gobernanza, así como la gestión técnica, seguimiento y dinamización.

Sin los recursos y la financiación correspondiente la Estrategia de lucha contra la Despoblación no podrá tener el impacto deseado y, por lo tanto, no podrá cumplir con los objetivos que se establecen.



3_ ANTECEDENTES PARA EL ANÁLISIS

Aunque la Comunidad Foral no cuenta con un diagnóstico integral del fenómeno de la despoblación, más en concreto sobre su problemática, causas e impactos sobre las personas y el territorio, los diferentes análisis llevados a cabo por parte de distintas entidades públicas –forales y locales- han permitido contar con información y conclusiones suficientes para que abordar la reflexión necesaria en instrumentación de la Estrategia de lucha contra la Despoblación.

A destacar por su relevancia e interés los 7 estudios y planes que han servido como referentes para la construcción de la Estrategia contra la Despoblación en Navarra:

- **“Mapa de Zonas y municipios en riesgo de despoblación en Navarra. Zonificación y categorización de la despoblación por municipios”** (Dirección General de Administración Local y Despoblación. febrero 2022, versión actualizada).
- **“Desigualdades Territoriales en Navarra. Retos y Propuestas”** (Observatorio de la Realidad Social. Departamento de Derechos Sociales, 2020)
- **“Navarra ante la despoblación de las zonas rurales y de montaña. Observación Territorial”** (NASUVINSA, Septiembre 2018)
- **“Acciones de innovación social para un desarrollo cohesionado y solidario de Navarra”** (Observatorio de la Realidad Social. Departamento de Cohesión Territorial y Departamento de Derechos Sociales, Mayo 2020)
- **“Plan del Pirineo. De la reflexión participada a la acción conjunta”** (Grupo Motor: Gobierno de Navarra, Lursarea-NASUVINSA, CEDERNA-GARALUR, Mesa del Pirinioko mahaia. Junio 2020)
- **“Estudio sobre la despoblación: Identificación de líneas de acción, proyectos y recursos que contribuyan al asentamiento de la población de la subcomarca de Montejurra de la Comarca de Tierra Estella/Estelarra”** (D.G. Ordenación del Territorio. Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos. Enero 2020)



3_ ANTECEDENTES PARA EL ANÁLISIS

- **“Estudio sobre la despoblación: Identificación de líneas de acción, proyectos y recursos que contribuyan al asentamiento de la población de la Comarca de Sangüesa y Zona Media”** (D.G. Ordenación del Territorio. Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos. Enero 2020).

El análisis de todos estos estudios ha sido de enorme interés para la construcción de la Estrategia, sobre todo en base a una serie de cuestiones y aspectos más destacables:

La lucha contra la despoblación va más allá de los aspectos demográficos que sirven de base para su delimitación y valoración (densidad demográfica, pérdida de población y población flotante) pues **debe tener presente la dimensión física que soporta el poblamiento y las personas, es decir el medio ambiente, en términos de patrimonio y funcionalidad, condicionantes y potencialidades para el desarrollo de las actividades económicas y su capacidad de carga, además de la aspiración a la equidad en el acceso a la calidad y bienestar de vida de las personas que forman parte del territorio**, es decir el acceso a los servicios públicos, la movilidad, la innovación y el desarrollo por parte de las personas y los territorios.

Los estudios realizados en Navarra **no cuentan con un planteamiento unitario a la hora de entender la Despoblación y el Reto Demográfico y valorarlos**, utilizando indicadores diferentes a la hora de caracterizar y categorizar la situación demográfica y los ámbitos de referencia territorial, tanto en su definición o delimitación como en la utilización de referentes informativos, más allá de los ámbitos analíticos sectoriales que presiden finalmente la elaboración de sus estrategias de intervención en el territorio. Tampoco coinciden en el tratamiento dado a los denominados factores transversales.



3_ ANTECEDENTES PARA EL ANÁLISIS

Existe una **coincidencia bastante importante en la identificación de problemas, causas y consecuencias sobre la despoblación** que los estudios más generalistas concluyen, así como en la delimitación territorial que los mismos hacen de las zonas del territorio foral que sufren la despoblación.

Esto ha permitido disponer de una base suficiente sobre la que apoyar la definición de objetivos y líneas de intervención para la Estrategia.



4_REFERENTES PARA EL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA

La necesidad de conocer el punto alcanzado por las distintas políticas públicas impulsadas desde el Gobierno de España y por las diferentes CC.AA. que están afrontando actualmente el reto demográfico llevan a poner el foco en la identificación y caracterización de los instrumentos más relevantes con que dichas administraciones se han dotado, a la vez que a realizar un análisis comparado entre las mismas. Los principales referentes tomados en cuenta han sido:

A nivel nacional:

La Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico: Directrices Generales.

Plan de recuperación: 130 medidas frente al reto demográfico.

A nivel autonómico:

Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación del Gobierno de Aragón (Horizonte 2025).

Estrategia Regional frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha(2021-2031).

Estrategia Regional de la C.A. de Cantabria frente al Reto Demográfico y Lucha contra la Despoblación (2021-2027).

Estrategia Vasca 2030 para el Reto Demográfico.



5_LA ETN COMO REFERENTE DE PLANIFICACIÓN

Aunque los instrumentos de ordenación territorial y planificación sectorial de Navarra son muchos y de gran calidad, y resultan de gran importancia para el desarrollo de la propia Estrategia contra la Despoblación, es la **revisión de la Estrategia Territorial de Navarra, por su actualidad y su conexión en muchos temas ligados a la despoblación, la herramienta de la que depende gran parte de lo que pueda establecer la propia Estrategia contra la Despoblación.**

Es importante señalar, además, que la ETN ha venido acompañada de un **proceso de participación territorial** en el que se han tratado temas muy relevantes respecto a la despoblación. Es por ello que todas las conclusiones que se derivan de dicho proceso han sido tenidas en cuenta a la hora de diseñar la Estrategia contra la Despoblación.

Es importante señalar que el **modelo territorial** que proponga la ETN será una de las bases fundamentales e influirá enormemente en todo lo relativo a la lucha contra la despoblación y reto demográfico.



6_VISIÓN Y POLÍTICAS DESARROLLADAS EN RELACIÓN A LA DESPOBLACIÓN Y EL RETO DEMOGRÁFICO DESDE LOS DEPARTAMENTOS DE GOBIERNO DE NAVARRA.

Para la elaboración de la Estrategia ha resultado muy importante disponer de la visión que las personas directoras y/o responsables de las distintas entidades que conforman la Administración Pública Foral tienen del fenómeno de la despoblación de las zonas rurales de Navarra, conocer el ámbito competencial de los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra en relación a la misma, así como identificar las políticas desarrolladas en la legislatura 2019-2023.

La información aportada por las diferentes Direcciones Generales ha sido complementada mediante el recopilatorio de documentos de planificación, proyectos y convocatorias realizadas desde los Departamentos de Gobierno de Navarra en los últimos años.

A continuación se exponen una serie de conclusiones extraídas de dicho proceso.



6_VISIÓN Y POLÍTICAS DESARROLLADAS EN RELACIÓN A LA DESPOBLACIÓN Y EL RETO DEMOGRÁFICO DESDE LOS DEPARTAMENTOS DE GOBIERNO DE NAVARRA.

VISIÓN Y RELEVANCIA DE LA DESPOBLACIÓN EN LA COMUNIDAD FORAL

Existe un gran consenso a la hora de valorar la relevancia que en su opinión tienen en la Comunidad Foral los dos factores demográficos que identifican la gravedad que alcanza el riesgo de despoblación en un territorio concreto –pérdida de población y baja densidad demográfica-. El 94% de las personas entrevistadas consideraron relevante o muy relevante la pérdida de población en las zonas rurales y el 84% consideraron relevante o muy relevante la baja densidad demográfica en que se sitúa una parte de las mismas.

La **identificación de las zonas más vulnerables** a la despoblación coincide en gran medida con la realidad puesta de manifiesto por los análisis territoriales objeto de los estudios demográficos y territoriales que han sido objeto de síntesis. Las zonas de Pirineo (91%) y Tierra Estella (84%) son las que concitan práctica unanimidad a la hora de valorar la gravedad que el fenómeno alcanza en el territorio, seguidas por las zonas de Sangüesa (47%) y Prepirineo (38%) y, más alejadas, por Zona Media (19%) y Larraun/Leitzalde (13%).

La valoración de la **población flotante** no ofrece una visión unánime y en la mayor parte de las ocasiones se identifica con población que acude por motivos de ocio (vacacional o fin de semana). Se destaca la carencia de análisis y estudios que midan el impacto real del fenómeno.

6_VISIÓN Y POLÍTICAS DESARROLLADAS EN RELACIÓN A LA DESPOBLACIÓN Y EL RETO DEMOGRÁFICO DESDE LOS DEPARTAMENTOS DE GOBIERNO DE NAVARRA.

IMPACTOS Y CAUSAS DE LA DESPOBLACIÓN

En general se destaca como los impactos generados por la despoblación en las zonas rurales de Navarra son relevantes.

Son los impactos **sociales, los económicos y los que afectan al patrimonio cultural** los considerados más relevantes.

Los factores relacionados con el **acceso a las infraestructuras y los servicios básicos como causantes de la despoblación** son los que más se señalan como casusas prioritarias de la Despoblación.

Las **“dificultades de acceso a las comunicaciones digitales” y a “los servicios públicos básicos** -salud, educación, servicios sociales, etc.-” forman parte del grupo de factores causales que son valorados con una mayor relevancia a la hora de justificar la situación y dinámica de despoblación en las zonas rurales de la Comunidad Foral.

La desigualdad en la asunción de **“las cargas relacionadas con los cuidados”, siendo una responsabilidad asumida tradicionalmente por las mujeres** es considerado un aspecto a corregir y a asumir en igualdad.

La **“fuga de talento” y las “bajas oportunidades de empleo para mujeres y jóvenes”** son valoradas como las causas que tienen una mayor relevancia a la hora de contribuir a la despoblación en Navarra junto con las dificultades de acceso a la comunicación digital y los servicios públicos básicos por parte las personas que dirigen y gerencian las entidades públicas forales.



6_VISIÓN Y POLÍTICAS DESARROLLADAS EN RELACIÓN A LA DESPOBLACIÓN Y EL RETO DEMOGRÁFICO DESDE LOS DEPARTAMENTOS DE GOBIERNO DE NAVARRA.

LA ACTUACIÓN DE LAS DIRECCIONES GENERALES, INSTITUTOS, SERVICIOS Y EMPRESAS PÚBLICAS FORALES PARA AFRONTAR EL RETO DEMOGRÁFICO.

La práctica totalidad de las entidades han realizado o están realizando actualmente programas y/o proyectos que, en la consideración de las personas que las dirigen o gerencian, contribuyen directa o indirectamente al Reto Demográfico.

Las entidades públicas forales han identificado un total de 135 Planes, programas y proyectos realizados o en desarrollo que consideran han contribuido o están contribuyendo al reto demográfico en Navarra, es decir una media de 4,5 por entidad. En este sentido el ámbito de actuaciones finalmente vinculadas resulta mucho mayor, por cuanto los planes y programas integran un número de medidas y actuaciones concretas que no ha sido objeto de identificación y cuantificación concretas.

La previsión de las entidades públicas forales es la de continuar con dichos programas e incorporar nuevos proyectos a la lucha contra la Despoblación y el desarrollo del medio rural, de forma que llegan a identificar 126 programas y proyectos en curso o nuevos desde los que afrontar el Reto Demográfico a partir de 2022.

La previsión de utilización de fondos europeos por parte de las entidades que puedan contribuir al Reto Demográfico, especialmente los que tienen que ver con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), bien a través del instrumento Next Generation bien a través del instrumento REACT, es alta.



7_PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Todo el trabajo y análisis previo ha servido como base para la realización del borrador de la Estrategia contra la Despoblación de Navarra. Pero el propio proceso de diseño ha ido acompañado de una serie de fases para su continua consolidación:

CONTRASTE CON LA COMISIÓN INTERDEPARTAMENTAL DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN.

Todo el proceso de elaboración de la Estrategia, desde las bases hasta la propuesta de principios rectores, objetivos y ámbitos, se ha realizado con el **acompañamiento de la Comisión Interdepartamental de lucha contra la Despoblación**. En todo el proceso se han mantenido varias reuniones para ir avanzando y consolidando fases. Las sesiones mantenidas han sido las siguientes:

- Sesión de presentación del estudio de identificación y caracterización de las políticas de las administraciones públicas que afectan al reto demográfico en la Comunidad Foral de Navarra.
- Sesión presentación y contraste de principios rectores, objetivos y ámbitos.

A partir de la consolidación de la propuesta estratégica se inició el proceso de participación en torno a la Estrategia.



7 PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA

PROCESO DE PARTICIPACIÓN PARA EL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA CONTRA LA DESPOBLACIÓN EN NAVARRA.

En base a la propuesta estratégica de principios rectores, objetivos y ámbitos se inició un proceso de participación de carácter técnico. El objetivo del proceso apuntaba a enriquecer y ayudar al diseño de los ejes de actuación de la Estrategia, así como validar y contrastar la propuesta estratégica.

EL GRUPO MOTOR.

Antes de iniciar el proceso de manera temática, se creó el Grupo Motor del proceso. El Grupo Motor tenía el objetivo de establecer el ámbito y los objetivos demográficos de la propia Estrategia. El Grupo Motor está conformado por representantes de las siguientes entidades:

- Instituto Navarro de la Juventud.
- Instituto Navarro de Igualdad.
- Dirección General de Políticas Migratorias.
- Dirección General de Ordenación del Territorio.
- Observatorio de la Realidad Social.
- Dirección General de Administración Local y Despoblación.

Previamente al proceso de participación temático, se llevaron a cabo 2 sesiones de trabajo del Grupo Motor.



7_PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA

PROCESO DE PARTICIPACIÓN TEMÁTICO.

El proceso de participación temático partió de un mapa de actores que se realizó en torno a los 3 principales ámbitos de la Estrategia. De esa manera se diseñaron 3 mesas de participación:

- Mesa Social.
- Mesa de Cohesión Económica.
- Mesa de Cohesión Territorial.

Se llevaron a cabo 2 sesiones de cada una de las mesas temáticas, siendo su carácter propositivo.

Todas las aportaciones y conclusiones del proceso han servido como fuente principal de diseño de la metodología. Todo el material e información se encuentra en un informe de participación específico.

A partir de este proceso de participación técnica se ha elaborado el borrador de la Estrategia que ha sido objeto de contraste y participación pública. El proceso de exposición y participación pública se llevó a cabo a través de la página participa.navarra.es en el que se expuso (durante 32 días) el borrador de la Estrategia de lucha contra la Despoblación.

Durante ese periodo se han recibido 32 aportaciones que han sido analizadas para su inclusión dentro de la Estrategia.





8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA



8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

LOS PRINCIPIOS RECTORES

Los principios rectores transversales a todas la Estrategia de lucha contra la Despoblación de Navarra son:

- **Adopción y Transversalidad de la perspectiva demográfica a la legislación, políticas, planes y programas de las Administraciones Públicas.**
- **Equidad Social y Acceso Libre al ejercicio de los Derechos por parte del conjunto de la ciudadanía.**
- **Sostenibilidad.**
- **Inclusión.**
- **Igualdad de género.**
- **Integración y Equilibrio rural/urbano.**
- **Gobernanza basada en la Cooperación Interadministrativa, la Colaboración Público-Privada, y la participación pública.**



8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

OBJETIVO GENERAL Y ÁMBITOS

El objetivo general que se persigue con la Estrategia de lucha contra la Despoblación en Navarra es:

Establecer las condiciones sociales, económicas y territoriales, para mantener y revitalizar la población de las zonas en despoblación de Navarra.

Para ello se establecen los siguientes ámbitos:



**Los y las nuevas
pobladoras**



**Los servicios
básicos**



**Las relaciones
sociales**



**La cohesión
económica**



**La cohesión
territorial**



**Identidad y
valor de la
vida rural**

8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

Ámbito 1

Los y las nuevas pobladoras

El mantenimiento de la población en los pueblos no solo se consigue mediante la fijación de la población oriunda de los mismos. El mantenimiento, dada la dinámica demográfica negativa en base a los saldos naturales, pasa por una llegada de población migrante o porque parte de la población temporal pase a ser población consolidada de los pueblos.

Para ello, por un lado, es importante conocer el verdadero impacto de la población temporal, su cuantificación, motivaciones y posibilidad de que pase a formar parte de la población de los pueblos. Esta población parte de un vínculo emocional y de arraigo ya existente.

En lo relativo a la población migrante de origen extranjero, hay que señalar que esta es la principal población que puede llegar a los pueblos, en busca de alternativas vitales mejores. Para que esta población consolide los procesos, es fundamental que el espacio rural responda a sus necesidades, económicas, sociales y culturales.



8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

Ámbito 1

Los y las nuevas pobladoras

Objetivo: Establecer las condiciones para la integración de los y las nuevas pobladoras que permitan el mantenimiento y revitalización demográfica

EJE DE ACTUACIÓN 1.1: Integración demográfica de la población temporal.

EJE DE ACTUACIÓN 1.2: Establecimiento de espacios atractivos y de acogida para la población migrante.

8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

Ámbito 2 Los servicios básicos

Uno de los elementos más señalados como clave a la hora de luchar contra la Despoblación son los servicios básicos a la población. Los servicios como recursos fundamentales para el bienestar de la población que reside en las zonas rurales, pero a su vez como elementos básicos a la hora de fijar y/o atraer población.

Para ello, se debe incluir una perspectiva diferente en la planificación de los servicios, de manera que no se utilicen los criterios meramente demográficos o cuantitativos a la hora de garantizar ciertos servicios. A su vez, el hecho de que existan servicios básicos de ámbito privado (comercio, etc.) no debe medirse en términos solo de productividad, pues la FUNCIÓN social que cumplen debe ser tomada en cuenta.

En lo referente a los servicios públicos, la movilidad se entiende, en este ámbito, como una extensión de los mismos, de manera que no se incluye de forma específica, sino que se hace de manera transversal en cada eje correspondiente.



8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

Ámbito 2

Los servicios básicos

Objetivo: Garantizar un acceso equitativo de las personas residentes en zonas en riesgo de despoblación a los servicios públicos básicos.

EJE DE ACTUACIÓN 2.1: Adaptación de los sistemas de atención y cuidados a la población rural, especialmente los destinados a la población mayor e infantil.

EJE DE ACTUACIÓN 2.2: Mejora de la educación en las zonas rurales como elemento fundamental de fijación de población, fundamentalmente familias jóvenes.

EJE DE ACTUACIÓN 2.3: Acceso equitativo a los servicios de la salud.

EJE DE ACTUACIÓN 2.4: Abastecimiento de los elementos básicos para la vida de la población (comercio, farmacia, etc.)



8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

Ámbito 3

La relaciones sociales de las personas que residen en los pueblos

Las dinámicas relacionales son elementos muy importantes en la cohesión social de los pueblos. Más allá de aspectos que tienen que ver con la propia productividad, como es el empleo, la formación, etc., existen factores que convierten a las zonas rurales en espacios atractivos para vivir. Potenciar esas relaciones sociales a través de espacios de socialización es fundamental y para ello el deporte, la cultura y las celebraciones son fundamentales.

Pero en este aspecto también es de enorme importancia que el entorno rural sea un entorno igualitario que responda ante una perspectiva de igualdad de género enormemente importante para revertir la despoblación.

Por último, el hecho de que la población joven pueda ver lo rural como un lugar deseable para vivir tiene que ver con las posibilidades que existan de proyectar un espacio vital.



8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

Ámbito 3

La relaciones sociales de las personas que residen en los pueblos

Objetivo: Reforzar la cohesión social del ámbito rural como espacio positivo de relaciones sociales y proyecto de vida.

EJE DE ACTUACIÓN 3.1: Fomento del ámbito rural como espacio de vida igualitario, corresponsable y diverso.

EJE DE ACTUACIÓN 3.2: Impulso del ámbito rural como espacio de oportunidad para las personas jóvenes.

EJE DE ACTUACIÓN 3.3: Potenciación de la cultura y el deporte como elementos claves de socialización en el mundo rural.

8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

Ámbito 3

La relaciones sociales de las personas que residen en los pueblos

Objetivo: Reforzar la cohesión social del ámbito rural como espacio positivo de relaciones sociales y proyecto de vida.

EJE DE ACTUACIÓN 3.4 Potenciación de las relaciones intergeneracionales como proceso de traspaso de conocimiento emocional, práctico, etc.

EJE DE ACTUACIÓN 3.5 Promoción del asociacionismo, cooperación y voluntariado, especialmente el liderado por mujeres.

8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

Ámbito 4 La cohesión económica

La cohesión económica de las zonas rurales es un aspecto fundamental para que estas sean espacios donde fijar y atraer población. El modelo económico debe apuntar hacia un aprovechamiento de las potencialidades endógenas que supongan oportunidades de desarrollo económico que no comprometan el entorno y los recursos. La economía verde es una oportunidad en un contexto de incertidumbre en el que el Cambio Climático tiene cada vez una mayor incidencia.

Pero además de impulsar el cambio económico en base a las oportunidades, es fundamental ofrecer las herramientas y condiciones para que los y las habitantes puedan emprender proyectos, como verdadera base para la fijación de población.

Acercar los recursos formativos y de empleabilidad es enormemente importante, siempre en base a las condiciones de las zonas rurales.



8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

Ámbito 4 La cohesión económica

Objetivo: Impulsar el cambio de modelo económico hacia un modelo basado en la puesta en valor y gestión sostenible de recursos endógenos (economía verde)

EJE DE ACTUACIÓN 4.1: Apoyo al desarrollo endógeno de actividades basadas en la economía verde, innovación social y puesta en valor de los recursos patrimoniales.

EJE DE ACTUACIÓN 4.2 Fomento del emprendimiento endógeno como base de fijación de población.

EJE DE ACTUACIÓN 4.3: El turismo rural como elemento de desarrollo económico sostenible.

EJE DE ACTUACIÓN 4.4 Establecimiento de incentivos (fiscales y no fiscales) y discriminación-acción positiva en las zonas en despoblación.



8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DÉSPOBLACIÓN DE NAVARRA

Ámbito 4 La cohesión económica

Objetivo: Facilitar el acceso equitativo a recursos formativos, de empleo, innovación y emprendimiento en las zonas rurales.

EJE DE ACTUACIÓN 4.5: Impulso de programas formativos estables y adaptados a las necesidades de las zonas rurales.



8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

Ámbito 5 La cohesión territorial

Uno de los elementos claves en lo relativo a la Despoblación es el desarrollo territorial de Navarra, ya que en muchos casos la pérdida poblacional tiene que ver con un contexto mayor que el propio pueblo. La desigualdad poblacional de la Comunidad Foral tiene su máximo exponente en el continuo crecimiento de la Comarca de Pamplona a la vez que la pérdida de dinámica poblacional de gran parte del entorno rural navarro. Para ello, es fundamental el planteamiento de un modelo territorial más cohesionado y equilibrado, modelo que plantea la Estrategia Territorial de Navarra y que debe ser el que oriente a la presente Estrategia.

A su vez, la Estrategia de lucha contra la Despoblación debe plantear elementos claves para dicha cohesión, como es la vivienda, la flexibilidad en los trámites urbanísticos, la conectividad digital y todo lo relativo a la accesibilidad y movilidad. Sin esos elementos la cohesión territorial se ve comprometida y, por lo tanto, la lucha contra la Despoblación será casi vacua.

8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

Ámbito 5 La cohesión territorial

Objetivo: Favorecer un modelo de asentamientos equilibrado y sostenible que permita el desarrollo de las zonas rurales.

EJE DE ACTUACIÓN 5.1: Establecimiento del ámbito supramunicipal como espacio base para la lucha contra la despoblación y el reto demográfico.

EJE DE ACTUACIÓN 5.2 Adecuación de las herramientas urbanísticas a las posibilidades y necesidades de los pueblos.

EJE DE ACTUACIÓN 5.3. La vivienda como herramienta de lucha contra la despoblación.

8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

Ámbito 5 La cohesión territorial

Objetivo: Favorecer un modelo de asentamientos equilibrado y sostenible que permita el desarrollo de las zonas rurales.

EJE DE ACTUACIÓN 5.4: Conectividad digital y competencias digitales de la población.

EJE DE ACTUACIÓN 5.5 Establecer modelos y alternativas de movilidad adaptadas a las condiciones de las zonas rurales.

EJE DE ACTUACIÓN 5.6: Infraestructuras básicas para el bienestar rural.

EJE DE ACTUACIÓN 5.7: Evaluación del impacto demográfico de las políticas públicas en el territorio.

8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

Ámbito 6 Identidad y valor de la vida rural

El estilo de vida urbano ha sido el modo deseable y hegemónico en el imaginario cultural en las últimas décadas. Eso ha conllevado que los valores y estilo de vida rural se hayan visto mermados como modos de vida aspiracionales. Sin embargo, en los últimos años, y con más fuerza desde la pandemia del COVID-19, el mundo rural se ha colocado en una nueva posición. Muchos de sus valores son compartidos por las personas que, de nuevo, ven los pueblos como lugares deseables donde vivir. La Estrategia de lucha contra la Despoblación de Navarra pretende, a través de este ámbito, poner en valor lo rural, su cultura, su evolución y todo lo que conlleva la vida en los pueblos.

En Navarra, por su idiosincrasia, tamaño y geografía, la relación rural-urbana es fundamental, por la cercanía, por las vinculaciones sociales y por la importancia de establecer líneas de diálogo entre las dinámicas.



8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DÉSPOBLACIÓN DE NAVARRA

Ámbito 6 Identidad y valor de la vida rural

Objetivo: Poner en valor la identidad y vida rural y sus valores, en continua evolución.

EJE DE ACTUACIÓN 6.1: Puesta en valor y positivización de la identidad rural.

EJE DE ACTUACIÓN 6.2: Promover la cultura y patrimonio rural y su continua evolución.

8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

PROYECTO BASE Y PROYECTOS DIRECTORES

La importancia de la Estrategia de lucha contra la Despoblación de Navarra radica en su carácter transversal, expresado en los ámbitos y ejes de actuación propuestos. Tal y como se ha señalado, este marco será la base para la acción futura.

No obstante, existen una serie de necesidades que requieren ser destacadas por la importancia de su desarrollo para avanzar hacia los objetivos definidos en la Estrategia. De esta manera se ha conformado el **Proyecto Base y los Proyectos Directores de la Estrategia**, que suponen aquellos **proyectos que se deben desarrollar para avanzar de manera estratégica** y decidida. Estos proyectos deberán ser prioritarios y se deberán complementar, posteriormente, con la concreción que se haga de los Ejes de Actuación.

A continuación, se expone el **Proyecto Base** y los Proyectos Directores de la Estrategia de Lucha contra la Despoblación.



8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

PROYECTO BASE

ELABORACIÓN DE LA LEY FORAL DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN

La elaboración de la Ley Foral de lucha contra la Despoblación de Navarra se erige como el PROYECTO BASE de la propia Estrategia, siendo prioritario su diseño y elaboración, para establecer los cimientos de la Estrategia.

El carácter transversal y orientativo de la Estrategia de lucha contra la Despoblación es un elemento fundamental y sin el cual el reto de abordar una problemática tan compleja será imposible de solventar. Pero también es cierto que, además de ese carácter orientativo, es importante que se establezca un **marco normativo que impulse la lucha contra la Despoblación de una manera más intensa y decidida.**

El proceso de participación de la propia Estrategia ha puesto de relieve la importancia de diseñar dicho marco legal y desarrollarlo en un marco temporal corto, pues es fundamental avanzar de manera rápida y certera.

Es por ello que se propone, como PROYECTO BASE de la Estrategia **el diseño y desarrollo de la Ley Foral de lucha contra la Despoblación en Navarra.** Esta ley deberá diseñarse con una importante **participación de los territorios** en riesgo de despoblación, de manera que sea una herramienta de máximo consenso. También se deberá garantizar una representación equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de participación y diseño de la Ley.



8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

LOS PROYECTOS DIRECTORES

DISEÑO DE UN INDICADOR MULTIDIMENSIÓN DE LA DESPOBLACIÓN.

La interpretación en base a datos de la Despoblación es un aspecto de enorme complejidad, pues es necesario establecer muchos indicadores y tener en cuenta que los mismos deben ser interpretados para poder analizar en condiciones qué está ocurriendo en un territorio a nivel de Despoblación.

En el marco de la Estrategia se establecen una serie de indicadores básicos y complementarios que es importante calcular periódicamente y evaluar sus resultados. Pero estos indicadores son meramente de naturaleza demográfica.

Es por ello que se propone el **diseño de un indicador multidimensional** que tenga en cuenta las principales dimensiones, no solo demográficas, que afectan a la Despoblación. El indicador multidimensional debería ser la principal referencia para evaluar el fenómeno de la Despoblación en Navarra. Eso da una idea de la complejidad que conlleva.

Para el diseño del indicador, y de toda la estructura que tiene que darle viabilidad, se propone la creación de un Grupo de Trabajo específico.



8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

LOS PROYECTOS DIRECTORES

ESTABLECIMIENTO DE LA VARIABLE DESPOBLACIÓN COMO ELEMENTO DE INCLUSIÓN EN TODOS LOS PLANES Y PROGRAMAS A DISEÑAR E IMPLEMENTAR EN GOBIERNO DE NAVARRA.

Aunque este proyecto debe tener su desarrollo a través de la Ley de lucha contra la Despoblación, es importante darle entidad propia para visualizar su relevancia.

La Despoblación es una problemática que debe ser abordada de manera holística y, por tanto, debe estar presente en todas las políticas públicas de Navarra que tengan un desarrollo en el territorio que está en riesgo de despoblación. Es por ello, que se propone que **la variable Despoblación sea incluida en todos aquellos planes, programas y proyectos que tengan desarrollo territorial en zonas con riesgo de Despoblación.**

Esta variable deberá incluirse desde un inicio, y deberá justificar cómo el plan, programa, proyecto afecta o puede afectar al territorio a nivel de Despoblación.



8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

LOS PROYECTOS DIRECTORES

ESTUDIO SOBRE EL IMPACTO REAL DE LA POBLACIÓN TEMPORAL EN LAS ZONAS RURALES DE NAVARRA.

La población temporal (también denominada población flotante) es un fenómeno que afecta de manera intensa a las zonas rurales de Navarra. Sin embargo, en la actualidad no existe un conocimiento del verdadero impacto que la población temporal conlleva.

Es por ello que, como proyecto director de gran importancia, se propone la realización de un estudio cuyo objeto sea analizar el impacto de la población temporal en las zonas en riesgo de despoblación en Navarra. Todos los datos demográficos del estudio estarán desagregados por la variable sexo.

Este estudio debe abordar, por un lado, el fenómeno de población temporal con motivo turista, que fundamentalmente afecta a los servicios que los pueblos tienen que tener en momentos puntuales. Pero, sobre todo, debe abordar el fenómeno de la población temporal que reside durante una parte del tiempo en un pueblo (fines de semana, vacaciones, etc.) y que no se encuentra empadronada, y, por lo tanto, no computa a ningún nivel como población.

Este estudio debe ser la base para abordar el concepto de vecino y vecina, habitante. Las formas de poblar los pueblos están cambiando y, quizás, el concepto de habitante también deba evolucionar. Para ello es necesario conocer su verdadero impacto.

8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

LOS PROYECTOS DIRECTORES

PROYECTO COLABORATIVO PARA UNA MEJOR GOBERNANZA CON ENFOQUE RURAL

Un elemento muy relevante para entender la situación de los pueblos radica en que la legislación se suele hacer pensando en los centros urbanos, simplemente porque allí vive más gente y porque es donde también se centralizan los centros de poder. Esta legislación a veces es discriminatoria y no tiene en cuenta los territorios rurales. Además, la gobernanza es descoordinada: las normativas se superponen, generando políticas sectoriales, incoherentes e ineficientes desde el punto de vista de la gestión, que se siguen haciendo a distancia y sin conocimiento del territorio y sin una adaptación a las necesidades y recursos de las zonas rurales.

Por ello se propone la realización del proyecto director “Rural Proofing. Cooperación para una mejor gobernanza con enfoque rural”, para fomentar cooperación y el intercambio interregional entre 7 organizaciones europeas para mejorar las capacidades de sus gobiernos para el co-diseño y la evaluación del impacto que tienen en las zonas rurales las políticas aprobadas por los órganos legislativos.

Con ese propósito, se procederá a la creación de una caja de herramientas que contribuya a disminuir las desigualdades regionales y que garantice los derechos de los y las ciudadanas que viven en zonas rurales y costeras, contribuyendo así a corregir las disparidades económicas, sociales, de seguridad y territoriales, así como las desigualdades por razón de sexo.



8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

LOS PROYECTOS DIRECTORES

ESTABLECIMIENTO DE SISTEMAS ALTERNATIVOS PARA EL ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS

La pérdida de capacidad de servicios de las zonas en riesgo de despoblación es un hecho que es circular, pues es un motivo de abandono de la población y a su vez no se desarrolla por no tener una cantidad suficiente de población al que deben dar cobertura dichos servicios. En este caso, el proyecto no se refiere tanto a servicios públicos (que tienen una legislación y también deben ser objeto de la futura Ley) sino de los servicios básicos de carácter privado, que son fundamentales para la vida en los pueblos.

El proyecto se refiere a servicios como el comercio básico, farmacias, ópticas, comercio minorista, cajeros automáticos, etc.

Para ello se propone un **concurso de ideas cuyo objeto sea el diseño de modos alternativos y adaptados a los pueblos** (zonas en riesgo de despoblación) para la oferta de servicios básicos como los descritos. Es importante señalar que las propuestas no deben basarse en modelos tradicionales que actualmente no funcionan, sino que debe ofrecer alternativas a las mismas y un sistema de sostenibilidad.



8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

LOS PROYECTOS DIRECTORES

DISEÑO DE UN SISTEMA DE ACOGIDA A LA POBLACIÓN MIGRANTE EN LOS PUEBLOS.

El mantenimiento de la población de los pueblos en riesgo de despoblación pasa, entre otros factores, por la llegada de población migrante que compense demográficamente la pérdida de población que se da en muchos municipios, fruto de un crecimiento natural negativo y de, en muchas ocasiones, un saldo migratorio también negativo.

Con toda probabilidad, una parte importante de la población migrante que puede llegar a los pueblos va a ser de origen extranjero, pues es la población que, cuantitativamente, en mayor medida llega a municipios a buscar una alternativa vital. Desde hace más de 20 años Navarra ha sido un destino importante de población migrante de origen extranjero y ello supone un bagaje importante a la hora de interpretar qué se necesita para que exista una verdadera cohesión social que permita que la población migrante sea una parte fundamental de los pueblos.

Como proyecto director, que deberá ir acompañado de otros en el futuro, se propone el **diseño de un sistema común de acogida de la población migrante**. Este sistema parte del empadronamiento y debe extenderse hacia ofrecer elementos de conocimiento, acogida y cuidados de la población migrante. Se trata de recibir a la población que llega a los pueblos a vivir, de dar a conocer las dinámicas del mismo, las costumbres, los servicios como la base en la que construir pueblos cohesionados que den respuesta a las necesidades de todos y todas.

El diseño del sistema de acogida debe ser **homogéneo para todos los municipios y flexible** para su adaptación a las necesidades y realidades de cada uno.



8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

LOS PROYECTOS DIRECTORES

FOMENTO DE LA PERMANENCIA DE POBLACIÓN MAYOR EN SUS HOGARES.

El envejecimiento es uno de los elementos base del reto demográfico. Las zonas en riesgo de despoblación se caracterizan, en la mayor parte de las ocasiones, por tener un envejecimiento muy intenso.

El proceso de participación para la elaboración de la Estrategia ha dejado meridianamente claro que el sistema de cuidados de la población mayor es uno de los elementos que deben potenciarse en mayor medida. Las alternativas de cuidados que permitan una mayor estancia de las personas mayores en sus hogares es de vital importancia para las zonas en riesgo de despoblación, tanto para mantener parte de su población como para generar actividad que permita la atracción o fijación de otra.

Es por ello que se propone el **diseño de un sistema común y adaptable de fomento de la permanencia de las personas mayores en sus hogares**, a través de servicios de cuidados que permitan dicho objetivo.

Este sistema debe estar basado en un trabajo público-privado en el que los Servicios Sociales puedan coordinar y dirigirlo, colaborar con entidades privadas (en muchos casos creadas en los propios pueblos) que generen una actividad de calidad que cubra las necesidades de cuidados de la población mayor.



8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

LOS PROYECTOS DIRECTORES

PLAN DE ENVEJECIMIENTO ACTIVO DE LA POBLACION RURAL.

El envejecimiento activo ha sido un aspecto impulsado por el Departamento de Salud de Gobierno de Navarra en los últimos años a través de una Estrategia específica. Plantear hábitos saludables a todos los niveles es un hecho que conlleva un envejecimiento más saludable, autónomo, etc.

Pero es cierto que la situación de las zonas rurales en riesgo de despoblación son mucho más complejas para que este tipo de dinámicas se interioricen por parte de la población mayor, pues no es un tema que surja solamente desde Salud, sino que tiene que ser también impulsado por las Entidades Locales, entre otros.

Por ello, y por la importancia que tiene para abordar el reto del envejecimiento en las zonas rurales, se propone la **elaboración de un Plan de Envejecimiento Activo de la población rural**, que tenga en cuenta las condiciones de dicha población, las posibilidades y escenarios rurales.



8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

LOS PROYECTOS DIRECTORES

PLAN FORAL POR LOS CUIDADOS EN EL MUNDO RURAL.

El sistema de cuidados de nuestra sociedad se encuentra actualmente en un proceso de redefinición muy intenso. La vinculación que el cuidado ha tenido con la población femenina, especialmente en zonas rurales, es un elemento que esta cambiando, pero que aún mantiene un orden imperante claro.

Si algo ha quedado claro en el diseño de la Estrategia y en su proceso de participación, es que las zonas rurales deben erigirse como zonas de igualdad y mucho más amables para la población femenina que lo que lo han venido siendo, a nivel laboral, social, de cuidados, etc.

Por ello se propone, como proyecto director, **la elaboración del Plan Rural de los Cuidados en Navarra**, en el que se asienten los objetivos y líneas para fomentar que los espacios rurales sean espacios de cuidados en igualdad y que los conviertan en lugares favorecedores para la población femenina, clave para el reto de la Despoblación.



8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

LOS PROYECTOS DIRECTORES

SISTEMA TIPO DE MOVILIDAD A DEMANDA QUE PUEDA ESTABLECERSE EN TODAS LAS ZONAS RURALES.

La movilidad en las zonas rurales es un elemento de enorme importancia en lo relativo a la lucha contra la despoblación. Si se quiere vertebrar las zonas rurales para que puedan ser espacios deseables para vivir es fundamental que existan soluciones de movilidad entre las mismas.

Pero la movilidad no solo se plantea como la necesaria para acceder a servicios básicos (como la sanidad o la educación), ya que ese tipo de movilidad se entiende como parte de dichos servicios. La propuesta del presente proyecto director de la Estrategia se basa en diseñar un modelo de movilidad adaptada a las necesidades de cada zona, basada en modelos de movilidad bajo demanda.

En la actualidad ya existen diferentes soluciones que se han ido diseñando en diferentes municipios y/o zonas. El objetivo del proyecto es **crear un modelo de movilidad bajo demanda que pueda aplicarse en cualquier zona con las necesidades de adaptación que sean convenientes**. Este modelo debe realizarse bajo un marco legal seguro y con un sistema de apoyo y fomento para su desarrollo.



8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

LOS PROYECTOS DIRECTORES

DESARROLLO DE LOS PLANES TERRITORIALES DE ESCALA INTERMEDIA.

El urbanismo es un aspecto que influye enormemente en los municipios y zonas en despoblación, desde el punto de vista de que es el paraguas bajo el cual se pueden diseñar soluciones y opciones para que pueda desarrollarse actividad, vivienda, etc.

La complejidad y dilatados márgenes de tiempo para desarrollar cualquier instrumento urbanístico, así como una legislación que no se adapta a las necesidades de municipios pequeños, en ocasiones demasiado limitante, es un elemento que debe corregirse, si se quiere luchar contra la Despoblación.

Todo lo relativo a la ordenación del territorio tiene un marco óptimo y muy actualizado en la reciente revisión de la Estrategia Territorial de Navarra, instrumento en el que la Despoblación ha sido un aspecto muy presente.

Es por ello que la presente Estrategia asume lo establecido en las determinaciones de la ETN respecto a la elaboración de Planes Territoriales de escala intermedia que permita una posterior elaboración de planeamiento urbanístico mucho más adaptado a las necesidades de las zonas y municipios.



8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

LOS PROYECTOS DIRECTORES

PROGRAMA ESPECÍFICO DE ACCESO A LA VIVIENDA RURAL

La vivienda, en lo relativo a la Despoblación, no solo se debe tomar como un aspecto básico para la propia población de los pueblos. La vivienda, además, resulta un elemento básico para la atracción de población a vivir a los pueblos en riesgo de Despoblación. Si no existe oferta de vivienda (y variedad en su tipología y modo de acceso) es imposible que haya población que se plantee ir a vivir a un pueblo.

Pero a su vez, hay un enorme campo de conocimiento y posibilidades en el mundo rural como espacio para habitar. Para ello es necesario conocer realmente la demanda de vivienda que existe, la necesidad de flexibilización de normativa para su uso sostenible, la potencialidad de nuevos formatos como el cohousing, la importancia del alquiler como paso inicial para vivir en un pueblo, etc.

Por ello se propone la realización de un Programa específico de acceso a la vivienda rural, que se plantee desde la doble perspectiva de aspecto básico para la población de los pueblos y como herramienta fundamental para la atracción de población.



8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

LOS PROYECTOS DIRECTORES

PROGRAMA DE IMPULSO AL EMPRENDIMIENTO RURAL

El emprendimiento en zonas rurales es uno de los elementos que aseguran la fijación de la población. En el proceso de participación para la elaboración de la Estrategia de lucha contra la Despoblación de Navarra, se destacó de manera consensuada que el fomento y apoyo al emprendimiento endógeno es fundamental para la lucha contra la Despoblación.

En base a dicho planteamiento se propone, como proyecto Director de la Estrategia, la creación de un **Programa de Impulso al emprendimiento rural**.

En dicho Programa se tomará como principales áreas de impulso de emprendimiento las siguientes:

- **Emprendimiento verde** (conservación y servicios ambientales, aprovechamiento de los recursos del medio, etc.)
- **Emprendimiento en economía social** (vinculado a la innovación social).
- **Emprendimiento en el sector de comercio minorista.**
- **Emprendimiento en conservación y mantenimiento** de infraestructuras y bienes inmuebles (oficios básicos de mantenimiento, etc.)



8_LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DE NAVARRA

LOS PROYECTOS DIRECTORES

ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN PARA POSITIVIZAR DE MANERA REALISTA LA VIDA EN LOS PUEBLOS DE NAVARRA.

La continua emigración que desde décadas se ha dado en muchos pueblos ha sido consecuencia de muchos factores. Todos ellos han ido conformando un imaginario en el que la vida rural se vincula a elementos, muchas veces, negativos. Este imaginario tiene una enorme importancia en los procesos de socialización y en las expectativas de la población a la hora de residir en las zonas rurales, o al menos, la ha tenido.

En los últimos años se ha dado un cierto cambio en dicho imaginario y, muchos de los valores de la vida rural se han puesto de relieve como elementos deseables para la población, volviendo a poner al mundo rural como un escenario deseable para vivir. No obstante, aún queda mucho camino por recorrer, a dicho nivel.

Por ello se propone, como proyecto Director de la Estrategia, el **diseño e implementación de una Estrategia de Comunicación**, que positivice y ponga de relieve los valores y bonanzas de la vida en el mundo rural. Esta Estrategia no debe abordarse desde la idealización de lo rural, sino poniendo de relieve lo positivo de un punto realista.

Es muy importante que el diseño de la Estrategia se realice con la participación del propio mundo rural, para que parta de esa realidad y no se base en una visión urbana de lo rural.



9_LA GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA ESTRATEGIA

La Estrategia de lucha contra la Despoblación de Navarra supone un marco estratégico transversal de referencia para orientar las políticas sectoriales en todo lo referente al reto demográfico. Para que este propósito sea real es necesario que la Estrategia vaya acompañada de un sistema de Gobernanza y de Gestión que garantice su coordinación y desarrollo.

LA GOBERNANZA

El carácter transversal de la Estrategia y la diversidad de ámbitos sobre los que propone actuar hace que sea necesario establecer un sistema de Gobernanza, así como una gestión, que facilite su desarrollo a través de una gestión participativa y continua en el tiempo.

El **sistema de Gobernanza de la Estrategia plantea dos niveles claves para desarrollo**. Por un lado se plantea **un nivel superior, en el que estarán representados todos aquellos Departamentos y Direcciones Generales de Gobierno de Navarra** con especial importancia en la lucha contra la Despoblación. Este nivel es fundamental, dado el carácter transversal de la Estrategia y la enorme variedad de temáticas sobre la que se asientan sus ámbitos.

Por otro lado, se plantea **un nivel con un mayor carácter territorial**, en el que esté representado el territorio navarro a través de algunas de las entidades de mayor peso.

De esta manera, se plantean dos órganos de Gobernanza para la coordinación, gestión y seguimiento de la Estrategia de lucha contra la Despoblación.



**Comisión Interdepartamental de
Lucha contra la Despoblación**



**Grupo Motor de Lucha contra la
Despoblación**

9_LA GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA ESTRATEGIA

Comisión Interdepartamental de Lucha contra la Despoblación

La Comisión de Lucha contra la Despoblación se conformó en 2019 y es el órgano que reúne a los Departamentos y Direcciones Generales con mayor incidencia en lo referente a la lucha contra la Despoblación, estando presidido por la Presidenta del Gobierno de Navarra.

En lo referente a la Estrategia de lucha contra la Despoblación, se planea que la Comisión Interdepartamental sea el órgano de coordinación y seguimiento de la misma, a través de la asunción de las siguientes funciones:

- Aprobación de la Estrategia como marco transversal de lucha contra la Despoblación.
- Aprobación del Plan Plurianual de lucha contra la Despoblación.
- Aprobación de los consiguientes planes operativos anuales.
- Coordinación y seguimiento continuo de la Estrategia.

Para ello la Comisión se reunirá, al menos, 3 veces al año.



9 LA GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA ESTRATEGIA

Grupo Motor de Lucha contra la Despoblación

Como complemento a la Comisión Interdepartamental, se creará un órgano más abierto y con representación territorial. En dicho órgano participarán los siguientes agentes:

- **Las Direcciones Generales con especial incidencia en la lucha contra la Despoblación.** Se propone la participación de la Dirección General de Ordenación del Territorio, el Instituto Navarro para la Igualdad, la Dirección General de Políticas Migratorias, el Observatorio de la Realidad Social, el Instituto Navarro de la Juventud y la Dirección General de Administración Local y Despoblación, por haber sido parte del Grupo Motor para la elaboración de la Estrategia. No obstante, se podrán unir otras Direcciones Generales o Entidades con especial incidencia, si bien es importante mantener el carácter operativo del Grupo Motor.
- **Entidades con representación territorial.** Se propone la participación de los Grupos de Acción Local que den cobertura a zonas con problemas de despoblación. También participará una representación de Zonas Básicas de Servicios Sociales. Por último, también formará parte la Federación Navarra de Municipios y Concejos.

El Grupo Motor tendrá como Secretaría Técnica a la Dirección General de Administración Local y Despoblación.

El Grupo Motor tendrá una función fundamentalmente consultiva. Por ejemplo, todos los documentos que se desarrollen a partir de la Estrategia (Plan Interanual, Planes Operativos Anuales) y que, posteriormente apruebe la Comisión Interdepartamental, serán puestos a disposición del Grupo Motor para su consulta y contraste. Por lo tanto, las funciones del Grupo Motor serán:

- Conocer y enriquecer las herramientas derivadas de la Estrategia (Plan Interanual y Planes Operativos Anuales).
- Propuesta de iniciativas para la lucha contra la Despoblación conjunta.
- Valorar el desarrollo de la Estrategia y de los Planes.

El Grupo Motor se reunirá, al menos, 3 veces al año. Debe existir una coordinación con los tiempos de reunión de la Comisión Interdepartamental, puesto que, en el caso de que se tengan que aprobar herramientas-documentos, estos deberán ser conocidos y participados previamente por parte del Grupo Motor.



9_LA GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA ESTRATEGIA

LA GESTIÓN TÉCNICA

Más allá del sistema de Gobernanza, es fundamental que la Estrategia, y todo lo que de la misma derive, esté gestionada de manera continua por personal técnico. Para ello se propone la **creación de una Oficina Técnica de la Estrategia de lucha contra la Despoblación**.

Esta Oficina será la encargada de:

- Cálculo de indicadores, para el seguimiento y evaluación de la Estrategia.
- Dirección de la elaboración del Plan Plurianual y de los Planes Operativos Anuales.
- Diseñar y dirigir proyectos que estén relacionados con la producción de conocimiento, colaboración e innovación respecto a la lucha contra la Despoblación. Aunque no existe un ámbito específico para ello en la Estrategia es una labor que será específica de la Oficina Técnica en su función de desarrollo de la misma.
- Preparación de las reuniones y elaboración de documentación para las sesiones de la Comisión Interdepartamental (las que tengan que ver con la Estrategia) y del Grupo Motor.
- Secretaría Técnica del Grupo Motor.
- Elaboración del informe anual de seguimiento y de los informes bienales de evaluación de la Estrategia.
- Preparación de las reuniones de la Comisión, y el Grupo Motor, etc. En definitiva, la Oficina Técnica es la principal herramienta operativa para el desarrollo de la Estrategia.

La Oficina Técnica de la Estrategia dependerá directamente de la Dirección General de Administración Local y Despoblación o de quien dependen las competencias relativas a la Despoblación en el ámbito de Gobierno de Navarra.

10_EL DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA

La Estrategia, como instrumento de planificación transversal de lucha contra la Despoblación, debe tener un desarrollo en su planificación que permita una operatividad, base de la acción, fundamental para la consecución de los objetivos propuestos.

Para ello es necesario que la Estrategia derive en 2 instrumentos de planificación operativa:

- El Plan Plurianual de Lucha contra la Despoblación.
- Los Planes Operativos Anuales de lucha contra la Despoblación.

EL PLAN PLURIANUAL

El Plan Plurianual de Lucha contra la Despoblación es el instrumento que concreta, con proyectos y acciones, los Ejes de Actuación de la Estrategia. Es decir, **es el instrumento que establece el ámbito operativo necesario para el desarrollo de la Estrategia**. Su importancia es crucial y debe establecer los proyectos a implementar en los siguientes 4 años, conformándose como una suerte de Plan de Legislatura de lucha contra la Despoblación.

A nivel práctico, el Plan Plurianual deberá elaborarse en 2023, de manera que se establezcan, de manera calendarizada, los proyectos a desarrollar en los siguientes 4 años. Para su elaboración se deberán crear sesiones de trabajo operativo en base a los Ejes de Actuación de cada uno de los ámbitos de la Estrategia. Será la Oficina Técnica la responsable de elaboración del Plan Plurianual, que debe hacerse de forma participada y conjunta con las Direcciones Generales y Organismos que tengan responsabilidades en cada uno de los Ejes de Actuación.

A nivel de seguimiento, el Plan Plurianual establecerá un sistema de indicadores de gestión que servirán para su seguimiento y para el seguimiento del desarrollo de la propia Estrategia. Estos indicadores medirán, específicamente, el nivel de ejecución de los ejes en base a su planificación inicial.

9_EL DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA

LOS PLANES OPERATIVOS ANUALES

El instrumento de planificación más específico serán los **Planes Operativos Anuales de lucha contra la Despoblación** (POAs). Los POAs toman como referencia el Plan Plurianual y en base a lo proyectado en el mismo concretan lo que se llevará a cabo durante cada uno de los 4 años de vigencia del Plan Plurianual. La importancia de los POAs reside en el hecho de que, en base a los presupuestos anuales, se establecerán los proyectos concretos que se llevarán a cabo al año siguiente.

El POA será realizado por la Oficina Técnica en colaboración con las Direcciones Generales competentes en los Ejes de la Estrategia y su concreción en el Plan Plurianual. Cada proyecto que se vaya a desarrollar deberá ir acompañado de información básica (descripción, presupuesto, cronograma de ejecución, etc.). La Oficina Técnica, en base a la información recopilada, realizará su articulación con el Plan Plurianual y con la propia Estrategia.

El Plan Operativo Anual deberá realizarse previamente a la aprobación de los presupuestos, siendo un ejercicio paralelo al trabajo que se realizan en las Direcciones Generales para la elaboración de los presupuestos.

Es importante tener en cuenta que el **primer Plan Operativo Anual se realizará de manera simultánea al Plan Plurianual**.

Los Planes Operativos Anuales serán participados por el Grupo Motor y aprobados por la Comisión Interdepartamental de lucha contra la Despoblación.

11_EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA

La Estrategia, tal y como se ha definido en la misma, es el marco referencial y orientativo de las políticas que inciden en la lucha contra la Despoblación. El principal objetivo es revertir o prevenir las situaciones de Despoblación en Navarra, teniendo en cuenta la enorme complejidad de la problemática. Por lo tanto, su evaluación debe realizarse en dos sentidos:

- Desde el **punto de vista operativo**: En base al desarrollo concretado en el Plan Plurianual, la Estrategia desarrollará sus ejes en proyectos y acciones concretas. Es fundamental que exista un conocimiento del desarrollo de esta planificación (tal y como está especificado en el Plan Plurianual) en base a un sistema de seguimiento de la ejecución del mismo.
- Desde el **punto de vista estratégico**, es importante que, cada 2 años, se calculen los indicadores demográficos que son la base de la Estrategia, ya que la evaluación del resultado es la parte fundamental de la Estrategia. Los indicadores se encuentran especificados en el capítulo siguiente.

De esta manera en el segundo y cuarto año de la Estrategia se realizará un informe de evaluación de la misma en el que se relacionen los indicadores de gestión y el resultado de los indicadores estratégicos. Esta evaluación sirve como punto de reflexión en torno a la Estrategia y como elemento que permita el ajuste de la misma.

12_INDICADORES DE RESULTADO DE LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN.

La Estrategia de Lucha contra la despoblación establece algunos indicadores de resultado que conforman el sistema para evaluar el efecto que la misma va teniendo en el territorio.

Es importante señalar que no todos los indicadores definen a los municipios o zonas que están en despoblación o riesgo de despoblación. Algunos indicadores mostrarán otros elementos demográficos que pueden dar información valiosa sobre la vitalidad poblacional, la dinámica, etc. y que pueden completar las evaluaciones de manera muy interesante.

Los indicadores se dividen entre los **básicos** (es decir los que definen municipios en despoblación o riesgo de despoblación) y **otros indicadores demográficos complementarios**.



11_INDICADORES DE RESULTADO DE LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN.

INDICADORES BÁSICOS QUE DEFINEN LOS MUNICIPIOS EN DESPOBLACIÓN O RIESGO DE DESPOBLACION

DENSIDAD DE POBLACIÓN

Definición	Número de habitantes por kilómetro cuadrado de un municipio o zona
Fórmula de cálculo	Población / superficie en Km2
Unidad de medida	Habitantes
Variables	Población en año X
	Superficie municipal
Periodicidad de cálculo	Cada 2 años
Fuentes de información	NASTAT (Revisión del padrón y nomenclator)
Ámbito de estudio	Municipios / Zonas Básicas de Servicios Sociales / (otros ámbitos zonales como subcomarcas, etc.)
Desagregación	Sexo, Grupos de edad

TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

Definición	Variación de la población durante un período de tiempo determinado
Fórmula de cálculo	$((Pt+a-Pt)/(Pt))*100$
Unidad de medida	Porcentaje
Variables	Pt+a : Población total en el año t+a
	Pt : Población total en el año t
Periodicidad de cálculo	Se recogerán (en base a las últimas actualizaciones) los últimos 10 y 30 años
Fuentes de información	NASTAT (Revisión del padrón)
Ámbito de estudio	Municipios / Zonas Básicas de Servicios Sociales / (otros ámbitos zonales como subcomarcas, etc.)
Desagregación	Sexo, Grupos de edad



11_INDICADORES DE RESULTADO DE LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN.

INDICADORES COMPLEMENTARIOS

ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN

PESO DEMOGRÁFICO DE LA POBLACIÓN JOVEN (0-14)	
Definición	Porcentaje de población de menor de 15 años respecto al total poblacional
Fórmula de cálculo	$(Pt\ 0-14)/Pt*100$
Unidad de medida	Porcentaje
Variables	Pt 0-14: Población menor de 15 años en el año t
Periodicidad de cálculo	Anual
Fuentes de información	NASTAT (Revisión del padrón)
Ámbito de estudio	Municipios / Zonas Básicas de Servicios Sociales / (otros ámbitos zonales como subcomarcas, etc.)
Desagregación	Sexo

PESO DEMOGRÁFICO DE LA POBLACIÓN JOVEN (14-30)	
Definición	Porcentaje de población de 14 a 30 años respecto al total poblacional
Fórmula de cálculo	$(Pt\ 14-30)/Pt*100$
Unidad de medida	Porcentaje
Variables	Pt 14-30: Población de 14-30 años en el año t
	Pt : Población total en el año t
Periodicidad de cálculo	Anual
Fuentes de información	NASTAT (Revisión del padrón)
Ámbito de estudio	Municipios / Zonas Básicas de Servicios Sociales / (otros ámbitos zonales)
Desagregación	Sexo, Grupos de edad (14-19; 20-24; 25-30 años)

ÍNDICE DE ENVEJECIMIENTO	
Definición	Porcentaje de población mayor de 64 años respecto al total poblacional
Fórmula de cálculo	$(Pt\ +64)/Pt*100$
Unidad de medida	Porcentaje
Variables	Pt +64: Población mayor de 64 años
	Pt : Población total en el año t
Periodicidad de cálculo	Cada 2 años
Fuentes de información	NASTAT (Revisión del padrón)
Ámbito de estudio	Municipios / Zonas Básicas de Servicios Sociales / (otros ámbitos zonales)
Desagregación	Sexo, Grupos de edad (14-19; 20-24; 25-30 años)

ÍNDICE DE JUVENTUD	
Definición	Relación entre la población menor de 16 años y la población mayor de 64 años
Fórmula de cálculo	$(Pt\ -16)/ (Pt\ +64)/*100$
Unidad de medida	Unidades (personas)
Variables	Pt +64: Población mayor de 64 años
	Pt -16: Población menor de 16 años
Periodicidad de cálculo	Cada 2 años
Fuentes de información	NASTAT (Revisión del padrón)
Ámbito de estudio	Municipios / Zonas Básicas de Servicios Sociales / (otros ámbitos zonales)
Desagregación	Sexo

11_INDICADORES DE RESULTADO DE LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN.

INDICADORES COMPLEMENTARIOS

ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN

RAZÓN DE SEXOS	
Definición	Relación entre la población femenina y población masculina. Define el número de mujeres que residen por cada 100 hombres.
Fórmula de cálculo	$(Pt \text{ femenina}) / (Pt \text{ masculina}) * 100$
Unidad de medida	Unidades (personas)
Variables	Pt femenina: Población femenina total.
	Pt -masculina: Población masculina total.
Periodicidad de cálculo	Anual
Fuentes de información	NASTAT (Revisión del padrón)
Ámbito de estudio	Municipios / Zonas Básicas de Servicios Sociales / (otros ámbitos zonales)
Desagregación	Grandes grupos de edad

11_INDICADORES DE RESULTADO DE LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN.

INDICADORES COMPLEMENTARIOS

DINÁMICA DE LA POBLACIÓN

TASA DE NATALIDAD

Definición	Número de nacimientos vivos por cada 1.000 habitantes durante un periodo determinado.
Fórmula de cálculo	$(\text{Número de nacimientos en el periodo} / \text{número de años del periodo} * 1000) / \text{promedio población en el periodo}$
Unidad de medida	Por mil
Periodicidad de cálculo	Cada 2 años
Fuentes de información	NASTAT (Revisión del padrón y dinámica de la población)
Ámbito de estudio	Municipios / Zonas Básicas de Servicios Sociales / (otros ámbitos zonales)

TASA DE MORTALIDAD

Definición	Número de defunciones por cada 1.000 habitantes durante un periodo determinado
Fórmula de cálculo	$(\text{Número de defunciones en el periodo} / \text{número de años del periodo} * 1000) / \text{promedio población en el periodo}$
Unidad de medida	Por mil
Periodicidad de cálculo	Cada 2 años
Fuentes de información	NASTAT (Revisión del padrón y dinámica de la población)
Ámbito de estudio	Municipios / Zonas Básicas de Servicios Sociales / (otros ámbitos zonales)

CRECIMIENTO NATURAL

Definición	Diferencia entre los nacimientos y las defunciones en un periodo de tiempo por cada 1.000 habitantes
Fórmula de cálculo	Tasas de natalidad-tasa de mortalidad en el periodo establecido
Unidad de medida	Por mil
Periodicidad de cálculo	Cada 2 años
Fuentes de información	NASTAT (Revisión del padrón y dinámica de la población)
Ámbito de estudio	Municipios / Zonas Básicas de Servicios Sociales / (otros ámbitos zonales)

CRECIMIENTO MIGRATORIO

Definición	Diferencia entre la población emigrante y la población inmigrante.
Fórmula de cálculo	Crecimiento natural-s crecimiento total del periodo
Unidad de medida	Por mil
Periodicidad de cálculo	Cada 2 años
Fuentes de información	NASTAT (Revisión del padrón y dinámica de la población)
Ámbito de estudio	Municipios / Zonas Básicas de Servicios Sociales / (otros ámbitos zonales)

Equipo Redactor: Ágora Consultoría
Coordinación y redacción: Javier Espinosa Ochoa y Abel Casado Martinez



Gobierno
de Navarra



Nafarroako
Gobernua



ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACION DE NAVARRA



Gobierno
de Navarra



Nafarroako
Gobernua

