

# INNOVACIÓ LOCAL

## Canvi demogràfic i polítiques públiques locals

**Tot i que els canvis demogràfics esdevenen a diferents escales territorials, és en la local on els canvis són més sobtats, ràpids i freqüents. Les polítiques socials locals han de ser molt sensibles a aquestes transformacions. Ara bé, la capacitat d'influència de l'administració local sobre l'esdevenidor demogràfic no és gens negligible.**



Fotogr. Joan Roca

## El canvi demogràfic local no només té a veure amb el canvi en el nombre i la distribució de les persones, sinó que també té a veure amb modificacions al llarg del curs de vida de les *pautes de comportament demogràfic*

### La població local, una població demogràfica especial

La població local, entesa com l'escala demogràfica referida al conjunt de persones empadronades en un municipi, és probablement la més dinàmica i oberta de totes. És dinàmica perquè el seu nombre i la seva composició interna poden canviar ràpidament, de manera que la població local és sinònim de presència contínua de *canvis demogràfics* (*demographic changes*). En casos extrems, la població d'un municipi petit dins de l'àrea d'influència d'una gran ciutat pot multiplicar-se si es preveu la construcció de grans promocions d'habitatge nou. Els petits nuclis rurals van perdre bona part de la seva població durant l'èxode migratori de les dècades passades. Aquests impactes sobtats afecten la composició per edats de manera ràpida, ja que construeixen una piràmide esbiaixada cap a adults joves i nens petits en el primer cas, i deixen una piràmide molt envellida en el segon. El canvi demogràfic local no només té a veure amb el canvi en el nombre i la distribució de les persones, que molt sovint responen a dinàmiques locals o molt properes al municipi, sinó que també té a veure amb modificacions al llarg del curs de vida de les *pautes de comportament demogràfic* (noves formes familiars, hàbits de consum i salut, mobilitat diària...) que en aquest cas acostumen a trobar la seva explicació en esferes socials superiors.

Per tant, apareixen dos nivells d'interacció entre l'acció pública local i la demografia amb el denominador comú del canvi. Una interacció a escala agregada, que es tradueix en preguntes com ara si cal actuar i com davant una determinada velocitat de creixement de la població local, o bé si es pot gestionar el progressiu envelliment o rejuveniment de les poblacions locals. Una altra interacció és a escala individual, que consisteix en el fet de veure si des de l'àmbit de les competències locals pot facilitar-se el desenvolupament demogràfic durant la vida de les persones i les llars, cada vegada més definit pel canvi.<sup>1</sup> L'associació conceptual entre *població local* i *canvi ràpid* és molt necessària no només en polítiques específiques adreçades a temes demogràfics. En general, cal evitar les polítiques dis-

senyades conscientment o inconscientment sota un supòsit d'estabilitat demogràfica, perquè amb el temps poden aparèixer disfuncions i incoherències entre mesures i destinataris.

Cal entendre les poblacions locals com a col·lectius oberts. Pensem en els *intercanvis migratoris*, que són una part determinant del seu creixement demogràfic. A part d'influir en el creixement, els nouvinguts poden regir-se per *pautes de funcionament demogràfic* diferents de les de la població autòctona (o els que marxen ser diferents dels que queden). La *lògica dels processos demogràfics* que afecten el municipi també és oberta i té un component exterior. És fonamental incorporar aquest fet en la definició de l'acció pública local. Per exemple, els municipis metropolitans funcionen amb una lògica demogràfica que depassa una hipotètica coherència municipal, com per exemple quan certs municipis s'especialitzen a oferir residència a llars en algunes fases de desenvolupament, no abans, ni després.

L'obertura de les poblacions locals també respon al fet que *els individus són mòbils*. La mobilitat espacial, de ritmes, destinacions i motius diferents, sovint desplaça les persones a activitats fora del municipi de residència. Part dels seus comportaments i interessos, fins i tot amb implicacions demogràfiques, responen a estímuls locals exteriors, en bona part fora de l'abast de l'acció municipal. Complementàriament, els governs locals han de ser conscients de la presència habitual en els seus municipis de multitud de no residents que s'hi senten relacionats, i que es poden veure afectats per les nostres polítiques públiques, com per exemple la promoció residencial, fins al punt d'esdevenir nous habitants. La dissociació entre l'abast territorial de l'acció municipal i el territori de les activitats quotidianes dels veïns és un repte específic de les polítiques locals. El nou concepte estadístic de *població vinculada* (per residència i/o mobilitat), malgrat que no té caràcter oficial (excepte per a la provisió de certs serveis regulats per llei, com ara l'abastament d'aigua o les farmàcies), sí que té interès

1. Per a una discussió més aprofundida sobre l'ús de variables demogràfiques en l'acció pública, també es pot consultar: J. A. MÓDENES i J. ALBERICH (2002), «Interrelació entre variables demogràfiques i variables ambientals», *Documents de Recerca*, núm. 4, Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible.



per a la planificació local. Una manera d'incorporar la idea d'obertura de la població local en la tasca municipal és fomentar la col·laboració, tant en el si d'estructures polítiques supramunicipals (comarques, mancomunitats) com mitjançant l'intercanvi d'informació i experiències entre municipis de característiques semblants.<sup>2</sup>

### Àmbits d'actuació municipal d'interès demogràfic

Les poblacions locals han esdevingut més sotmeses a canvis i obertes a influències exteriors coincidint justament amb una progressiva responsabilització social de les administracions locals envers els seus veïns. En els darrers trenta anys, els governs locals democràtics han deixat d'actuar d'acord amb consignes d'origen superior i amb desinterès envers les lògiques sociodemogràfiques locals. Les administracions locals actuals, cada cop més, es fan responsables de l'evolució i el benestar de la ciutadania, i busquen solucions mitjançant *polítiques actives* dins, si més no, de les seves competències.<sup>3</sup>

Les polítiques locals s'interessen cada vegada més pel canvi demogràfic en quatre grans àrees d'actuació: serveis socials, actuacions territorials i planejament urbà, ocupació i inclusió social, i promoció d'activitats comunitàries.<sup>4</sup>

En el cas espanyol, les competències municipals abasten molts camps que tenen a veure amb les dinàmiques demogràfiques locals: participació en l'atenció primària de salut, serveis i reinserció social, subministrament d'aigua, trànsit urbà i transport públic, ensenyament, cementiris. Si ens concentrem en les més relacionades amb l'àrea de ser-

veis personals, a final del segle passat el 60% de la despesa dels municipis urbans de la província de Barcelona es destinava a l'àmbit sociocultural.<sup>5</sup> Tenen un objectiu universalista comunitari, és a dir, afecten a tothom sense tenir en compte la situació socioeconòmica. En l'àmbit sociosanitari,<sup>6</sup> arribava al 30% de la despesa, si es considera que aquí es destina un suport positiu contra l'exclusió o marginació de certs col·lectius. El 10% restant de despesa en serveis personals afectava l'ocupació o l'habitatge, àmbits d'actuació que han estat relativament marginals en les polítiques públiques locals del nostre país.

### Nou disseny de polítiques locals

Si bé no ha prosperat cap de les propostes de reforma del mapa municipal que estableixen un llindar mínim de població,<sup>7</sup> la constitució de nous municipis sí que incorpora criteris de mínim demogràfic,<sup>8</sup> a part dels de coherència territorial i funcional i autonomia financera. La pertinença del municipi a determinats trams de població és un dels criteris fonamentals a l'hora d'establir el barem de la participació dels ajuntaments en els ingressos de l'Estat, amb una discriminació positiva dels municipis grans. Molts dels ingressos fiscals directes estan vinculats a activitats econòmiques relacionades amb el creixement demogràfic, com ara la construcció residencial. Tradicionalment ha existit un incentiu objectiu perquè l'acció municipal hagi seguit el *paradigma del creixement demogràfic*, sobre el qual, fins ara, s'ha construït la relació de les polítiques públiques amb la demografia local.<sup>9</sup>

Si el gruix de les accions polítiques són de vocació universal, com fa suposar el 60% de la despesa en la promoció

2. Per exemple, els observatoris socioeconòmics. B. YÉPEZ (2007), *Demografía y gestión local: los observatorios socioeconómicos de la Diputación de Barcelona*, memòria de recerca de màster, Departament de Geografia, UAB.

3. EQUIP D'ANÀLISI POLÍTICA UAB (2000), «Polítiques públiques locals: necessitats i plantejaments emergents», *Elements de Debat Territorial*, núm. 8, Diputació de Barcelona.

4. B. HOLLBACH-GRÖMIG i J. TRAPP (2006), «The impact of demographic change on local and regional government», Research Project, Council of European Municipalities and Regions (<http://edoc.difu.de/edoc.php?id=Z7EAY90D>).

5. EQUIP D'ANÀLISI POLÍTICA UAB (2000), «Cultura, educació, esports, joventut, participació ciutadana, qualitat de vida», *Elements de Debat Territorial*, núm. 8, Diputació de Barcelona.

6. EQUIP D'ANÀLISI POLÍTICA UAB (2000), «Serveis socials (situacions de fragilitat), educació, consum, vellesa, igualtat dona, infància», *Elements de Debat Territorial*, núm. 8, Diputació de Barcelona.

7. J. BURGUEÑO (2004), «El eterno debate sobre la reforma del mapa municipal. El caso de Cataluña», *Revista de Geografía*, núm. 3, p. 7-33.

8. Segons la Llei municipal i de règim local de Catalunya, tots els municipis de nova constitució, com els d'origen després de la segregació, han de tenir, com a mínim, 2.000 habitants.

9. B. HOLLBACH-GRÖMIG i J. TRAPP (2006), «The impact of demographic change on local and regional government», Research Project, Council of European Municipalities and Regions (<http://edoc.difu.de/edoc.php?id=Z7EAY90D>).



## Esquema d'influències mútues entre polítiques locals i canvi demogràfic

Principals factors del canvi demogràfic	Principals polítiques públiques locals			
	Serveis personals		Habitatge i planejament	
	Serveis socioculturals (universals)	Inserció i igualtat social (grups de risc)	Suport a l'accés a l'habitatge	Planejament urbà i construcció residencial
Creixement demogràfic				
Canvis estructurals (envelliment, joves)				
Nova immigració				
Trajectòries vitals inestables				

Gris: Polítiques públiques locals de resposta als canvis demogràfics / Marró: Influència significativa de les polítiques públiques locals sobre l'evolució demogràfica

sociocultural, el creixement de la població continuarà interferint. El paradigma d'estímul del creixement de la població municipal du a un increment d'ingressos, però també de despeses, compensades per les economies d'escala que afavoreixen els municipis expansius demogràficament.<sup>10</sup> De tota manera, polítiques aparentment universalistes, com ara les de joventut i educació, sí que afecten específicament subpoblacions demogràfiques (nens, joves, gent gran) que tenen oscil·lacions en el seu volum per efecte de la història demogràfica passada (cicles de fecunditat, períodes d'elevada migració). Caldrà dimensionar les polítiques i les mesures acompanyants d'acord amb els períodes previsibles de màxima presència o bé articular instruments que siguin fàcilment reconvertibles cap a altres usos (serveis, personal, infraestructures) en el moment de descens de la demanda. La projecció demogràfica és una gran ajuda per determinar les grans tendències evolutives de la mida i estructura de la població.

D'altra banda, les polítiques contra l'exclusió, que fins ara han tingut un pes minoritari, estan cridades a incrementar radicalment la seva participació, per diversos processos convergents: un augment del compromís polític local envers la

reducció de les noves desigualtats, un increment dels col·lectius amb problemàtiques i necessitats particulars, com és el cas dels immigrants, i la creixent inestabilitat dels cicles de vida de les persones i les famílies (persones grans en habitatges independents, famílies monoparentals, famílies desestructurades, situacions d'atur o fragilitat laboral, riscos de salut, etc.). Els poders públics tendiran a suplantar la tradicional implicació familiar en la solució dels problemes derivats de la inestabilitat dels itineraris vitals. Les xarxes familiars estan més disperses espacialment, són més petites i han d'enfrontar-se a la difusió de l'individualisme com a valor social, cada vegada més reconegut des de l'esfera pública.<sup>11</sup>

Una expansió semblant apunten les polítiques locals de suport a l'accés a l'habitatge. Primer perquè la percepció de l'accés a l'habitatge com un dels principals problemes de les famílies farà que, de mica en mica, aquestes polítiques adquireixin un caire més universalista, tot i que a mitjà termini l'efectiu de joves en edat d'emancipació i demandants d'un primer habitatge anirà disminuint. En segon lloc, perquè l'aparició de la immigració com a nou col·lectiu social d'atenció preferent i la fragilització de les trajectòries vitals in-

10. B. GEYS *et al.* (2007), «Local Governments in the Wake of Demographic Change: Efficiency and Economies of Scale in German Municipalities», Discussion Paper 07-036, Centre for European Economic Research, Alemanya (<ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp07036.pdf>).

11. «Social policy must ensure that people do not need to be reliant on others». Extret de la intervenció titulada «Demographic change, economic growth and public policies», efectuada pel conseller federal suís Pascal Couchepin al World Ageing & Generations Congress, 2005, St. Gallen, Suïssa. <http://www.edi.admin.ch/dokumentation/00334/00336/index.html?lang=en>

## • Punt de vista

### El fenomen demogràfic al Berguedà

**M. Carme Casas Comellas**  
Gerent del Consell Comarcal del Berguedà



El Berguedà ha sofert canvis demogràfics molt importants en les darreres quatre dècades, relacionats amb la disminució de les activitats econòmiques que hi predominaven i amb el despoblament que, en general, ha afectat les comarques de muntanya. La progressiva desaparició d'empreses tèxtils i mineres i l'abandonament d'explotacions agrícoles van provocar durant els anys setanta un despoblament continuat, que va tenir el seu moment àlgid a final dels vuitanta, en plena crisi industrial. Tot això va originar una emigració interna, cap a comarques properes o limítrofes de Barcelona, entre els joves i els adults, a fi de cercar noves oportunitats de treball i una projecció laboral adequada a la seva formació. A més, l'envelliment de la població resident es va accelerar per una taxa de creixement natural negativa, en els últims quinze anys, i per un saldo migratori també negatiu, almenys fins a l'any 2000.

En l'última dècada s'ha observat que la població s'ha mantingut, al principi per l'intercanvi entre les zones rurals i els pobles més grans, i, en els darrers anys, per un creixement progressiu, factor positiu si es té en compte l'envelliment i la baixa natalitat entre la gent autòctona. Actualment la població ha crescut lleugerament: de 38.252 habitants l'any 1998 a 41.122 l'any 2007, gràcies al fenomen migratori. Les polítiques locals adreçades als col·lectius que incideixen en el fenomen demogràfic són la promoció d'habitatge social, l'incentiu per al naixement de fills, el Pla comarcal de ciutadania i immigració del Berguedà i les polítiques relacionades amb els serveis socials. El problema principal a l'hora d'aplicar-ho és el pressupostari. Els municipis, sobretot els petits, han esdevingut els seus gestors directes, amb unes despeses elevades no sempre d'acord amb els ingressos que el municipi pot aportar. ■

crementaran la demanda sobre l'habitatge de caire més assistencial.

Si la política local de caire social i serveis personals té una actitud passiva de resposta al canvi demogràfic, altres accions des de l'esfera pública tenen un *impacte directe sobre l'evolució demogràfica local*. El cas més evident és la gestió del planejament, perquè regula la quantitat i qualitat de l'oferta residencial, la seva periodització temporal i la seva concentració espacial. La combinació de decisions en aquests paràmetres dóna com a resultat una *proposta demogràfica*, potser inconscient. Per exemple, la proliferació a certs municipis espanyols de la construcció concentrada en l'espai de centenars o milers d'habitatges d'igual tipologia durant un curt espai de temps té efectes demogràfics desequilibrants, perquè porten cap a la conformació inicial de poblacions excessivament homogènies, tant en termes d'edat com socials, amb piràmides totalment esbiaixades cap als adults joves i els seus fills petits. Aquests tipus d'actuacions massives, afortunadament no gaire presents a Catalunya, porten a mitjà i llarg termini a la formació de cicles de demanda de béns i serveis amb data de caducitat (escoles, ocupació, habitatge d'emancipació...), segons l'evolució d'una piràmide inicial no equilibrada.<sup>12</sup> Per sort, la fragmentació pròpia del poblament i dels municipis a les àrees urbanes catalanes té la virtut de distribuir més les localitzacions de la nova oferta residencial, esvaint els riscos de desenvolupament de poblacions locals desequilibrades.

En definitiva, servir les poblacions locals és *gestionar permanentment el canvi*, tant pel que fa als elements estructurals (canvi agregat) com al desenvolupament de les trajectòries vitals (canvi individual). Per servir les poblacions locals, també cal assumir que són obertes, integrades, interconnectades, fins a cert punt disperses, no tancades en elles mateixes. Per tant, caldrà que les polítiques locals siguin *adaptatives* (que tinguin en compte el canvi), *transversals* (que integren diferents camps d'acció municipal) i *cooperatives* (coordinades amb ens públics exteriors). ■ Juan A. Módenes. Departament de Geografia (Universitat Autònoma de Barcelona). Centre d'Estudis Demogràfics

12. H. LE BRAS i J. C. CHESNAIS (1976), «Cycle de l'habitat et âge des habitants», *Population*, 31 (2), p. 279-299.

## PER SABER-NE MÉS

### ***The impact of demographic change on local and regional government. Council of European Municipalities and Regions, 2006***



Tots els països europeus estan patint canvis demogràfics importants com ara l'envelliment de la població, la reducció de les taxes de natalitat i els processos migratoris, que tenen conseqüències rellevants per als governs locals i regionals. Aquests canvis afecten esferes diverses de l'acció pública com són els mercats de treball, l'habitatge, els sistemes de seguretat social, les infraestructures, la planificació urbana, l'educació, els pressupostos i les finances públiques.

A partir d'un recull d'experiències de Finlàndia, Alemanya, Espanya i la República Txeca, el document analitza l'impacte que aquests fenòmens tenen sobre les regions i ciutats europees, i les estratègies i polítiques que s'estan portant a terme per tal de donar resposta als reptes que suposa. L'estudi se centra especialment en quatre àmbits d'especial interès per a les autoritats locals: els serveis socials, la planificació urbana, l'ocupació i la inclusió social i, finalment, les activitats locals comunitàries, i inclou referències de cadascun dels països en cada àmbit.

Els serveis socials hauran d'adaptar-se a la demanda creixent de serveis específics per a la gent gran, especialment d'aquelles persones majors de vuitanta anys, així com preparar-se per a les reduccions previstes en l'àmbit de la infància. Respecte a la planificació urbana, caldrà dissenyar respostes concretes en l'habitatge, els transports públics i la millora dels centres i les perifèries urbanes. En l'àmbit de l'ocupació, la reducció de la població i dels índexs d'atur pot provocar problemes de manca de personal qualificat en algunes regions, ciutats i sectors específics. Finalment, l'increment de gent gran fa preveure el creixement

del voluntariat d'aquest grup d'edat que caldria aprofitar amb activitats comunitàries entre el sector privat, els governs i la societat civil.

Finalment, l'estudi ofereix algunes conclusions generals: primer, els quatre països estan afectats per canvis demogràfics, tot i que amb diferències en la dimensió i en els horitzons temporals; segon, els debats polítics nacionals sobre l'envelliment de la població estan més centrats en els seus costos en el sistema de seguretat social que no pas en les implicacions socials i econòmiques; tercer, a escala local i regional, els projectes estan relacionats, bàsicament, amb els serveis socials; i, finalment, només algunes autoritats locals han adoptat una estratègia integrada per tal de gestionar els efectes del canvi demogràfic.

### ***Projeccions de població de Catalunya. 2015-2030 (base 2002) [en línia]***

IDESCAT (2007). Barcelona: Institut d'Estadística de Catalunya <<http://www.idescat.net/cat/idescat/publicacions/catalog/pdffdocs/ppc15-30.pdf>>

### ***Regional policy responses to demographic changes [en línia]***

EUROPEAN UNION (2007). Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities. <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/demographicchallenge\\_jan07/doc/pdf/proceedings\\_demo\\_challenge.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/demographicchallenge_jan07/doc/pdf/proceedings_demo_challenge.pdf)>

### ***Local governments in the wake of demographic changes: efficiency and economies of scale in German municipalities [en línia]***

GEYS, BENNY; HEINEMANN, FRIEDRICH; KALB, ALEXANDER (2007). Discussion Paper, núm. 07-036. Berlín: Centre for European Research. <<http://opus.zbw-kiel.de/volltexte/2007/5695/pdf/dp07036.pdf>>