

Políticas familiares en contextos de muy baja fecundidad: ¿qué puede aprenderse de la experiencia europea?

Teresa Castro Martín
Consejo Superior de Investigaciones Científicas

Resumen

No mucho tiempo atrás se asumía que el proceso de transición demográfica concluiría con una fecundidad en torno a 2 hijos, alcanzando un nuevo equilibrio de baja mortalidad y baja fecundidad que conduciría eventualmente a una población estable. Sin embargo, la evolución demográfica de un número creciente de países, sobre todo a partir de los años 80, puso de manifiesto que no existe un umbral teórico o empírico a partir del cual la fecundidad interrumpa necesariamente su descenso y permanezca estable. Es más, cabe preguntarse si la fecundidad por debajo del nivel de reemplazo, que en el pasado reciente era un rasgo exclusivo de las sociedades económicamente más avanzadas, pasará a ser la norma en el contexto mundial en un futuro próximo – excepto en los países de ingresos más bajos–. Aproximadamente la mitad de la población mundial reside actualmente en países con una tasa de fecundidad inferior al umbral de reemplazo, y en 2030 lo harán más de dos tercios de la población mundial (Naciones Unidas, 2017).

Si nos centramos en el escenario europeo, podemos constatar que todos los países presentan un nivel de fecundidad inferior al reemplazo. No obstante, en varios países, la fecundidad parece haberse estabilizado en un nivel próximo a los 2 hijos. Es más, el mapa contemporáneo de la fecundidad en Europa muestra una configuración regional completamente distinta a la que prevaleció durante buena parte del siglo XX. Los países europeos del norte y del oeste, que habían sido los precursores del descenso de la fecundidad, presentan en la actualidad niveles de fecundidad cercanos al umbral de reemplazo. Por ejemplo, en Bélgica, Francia, Holanda, Irlanda, Reino Unido y los países nórdicos, la tasa de fecundidad en 2016 se situaba en el rango de 1,7-2 hijos por mujer. En cambio, son los países del sur y del este de Europa –precisamente aquellos que habían iniciado con retraso la primera y la segunda transición demográfica– los que presentan las tasas de fecundidad más bajas. La distancia entre los niveles de fecundidad del norte y sur de Europa se ha ampliado en los últimos años a raíz de la crisis económica.

A pesar de que una fecundidad por debajo del umbral de reemplazo es cada vez más habitual en el contexto internacional, sigue siendo atípico que la fecundidad descienda hasta niveles más próximos a 1 hijo que a 2 hijos por mujer. En la década pasada se acuñó un nuevo término, “fecundidad más baja entre las bajas” (*lowest-low fertility*), para distinguir a los países con una tasa de fecundidad inferior a 1,3 hijos por mujer de aquellos otros con una fecundidad moderadamente baja, próxima al nivel de reemplazo (Billari y Kohler, 2004). En la actualidad, los países con una fecundidad en torno o inferior a los 1,3 hijos por mujer no son muy numerosos y se concentran en el sur de Europa (España, Italia, Grecia, Portugal), el este de Europa (Polonia, Ucrania) y el Asia oriental (Corea del Sur, Singapur). Sin embargo, es difícil prever cuántos países más seguirán esta senda.

A este respecto, el caso de España es paradigmático. A mediados de los años 70, la tasa de fecundidad se situaba en torno a los 2,8 hijos por mujer, bastante por encima de la media europea (2,1). Tan sólo dos décadas después, la tasa de fecundidad alcanzaba su mínimo histórico (1,15 hijos por mujer en 1998), el nivel más bajo del mundo en aquel entonces. Con el inicio del siglo XXI, la fecundidad experimentó un ligero ascenso, pero esta modesta recuperación no tuvo un largo recorrido, ya que se truncó con la llegada de la crisis económica. Desde 2011, la tasa de fecundidad se mantiene en torno a 1,3 hijos por mujer, volviéndose a situar, al igual que en los años 90, entre las más bajas del mundo. No estamos, por tanto, ante un fenómeno coyuntural ni transitorio: ya son tres décadas en las que la tasa de fecundidad se sitúa por debajo de 1,5 hijos por mujer. Varios estudios han mostrado cómo esta muy baja fecundidad está ligada a la creciente precarización laboral de los jóvenes (y no tan jóvenes), al escaso apoyo público a las responsabilidades de crianza, las dificultades para conciliar vida laboral, personal y familiar, y la persistente desigualdad de género en el trabajo de cuidados. No es fortuito que el gasto público en protección social a las familias y a la infancia –1,46% del PIB, tomando en cuenta transferencias monetarias, desgravaciones fiscales y servicios– no llegue ni a la mitad del de países como Francia o Suecia, con niveles de fecundidad próximos al reemplazo. Además de la baja inversión en políticas de apoyo a las familias, España destaca por la carencia de políticas integrales y transversales. Las políticas existentes están fragmentadas, dirigidas a objetivos o ámbitos diversos (mujer, infancia, juventud, vivienda, mercado de trabajo, sistema fiscal...), dependen excesivamente de la agenda política del gobierno de turno y en muchos casos son incoherentes entre sí.

El descenso de la fecundidad en América Latina y el Caribe ha sido, en términos comparativos, muy rápido. Hoy en día, numerosos países de la región (Cuba, Puerto Rico, Costa Rica, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay...) tienen un nivel de fecundidad inferior al umbral de reemplazo, aunque persiste una amplia heterogeneidad interna, con algunos sectores de la población que presentan niveles altos de fecundidad. Si bien la tasa de fecundidad no ha descendido por debajo de 1,5 hijos en ningún país latinoamericano y perdura una estructura dual de comportamientos demográficos ligada a la ingente desigualdad social, no es insensato preguntarse si en un futuro algunos países de la región tendrán que enfrentarse a un escenario de muy baja fecundidad y tendrán que plantearse una redefinición de políticas, para que no tengan como único foco el exceso de fecundidad respecto a la deseada sino también la fecundidad deseada no materializada. Ante este potencial reto es conveniente preguntarse qué podemos aprender de la experiencia europea.

Según las encuestas sobre políticas relacionadas con la población que realiza periódicamente la División de Población de Naciones Unidas a los gobiernos de todos los países, ha aumentado considerablemente el número de gobiernos que declaran que la tasa de fecundidad de su país es “demasiado baja” (Naciones Unidas, 2016). Los datos de la última encuesta de 2015 revelan que el 28% de los países del mundo y el 62% de los países con una tasa de fecundidad por debajo del nivel de reemplazo han puesto en marcha políticas orientadas a aumentar las tasas de fecundidad. Algunas de las medidas adoptadas son las bonificaciones por nacimiento, las prestaciones familiares por hijo a cargo, la ampliación de los permisos por maternidad y paternidad, las subvenciones al primer ciclo de educación infantil, las ayudas fiscales y las políticas de conciliación trabajo-familia.

La Unión Europea también considera la fecundidad muy baja como un reto crucial para el futuro de Europa. Aunque no propone políticas concretas –las políticas familiares no son competencia de la UE–, sí aboga por promover el apoyo a las familias, el bienestar infantil, la conciliación trabajo-familia y la igualdad de género para que individuos y parejas puedan llevar a cabo con éxito sus intenciones reproductivas (Comisión Europea, 2005).

En general, los incentivos económicos que han implantado algunos países no han tenido el efecto esperado. La mayoría de los estudios coincide en que las ayudas económicas directas pueden influir en el calendario de nacimientos, pero no tienen un impacto visible en el número final de hijos. Por ejemplo, la prestación monetaria de 2.500€ por nacimiento, conocida popularmente como *cheque bebé*, que estuvo vigente en España de 2007 a 2010, no tuvo un impacto significativo en la tasa de fecundidad.

Aunque no hay “recetas mágicas” para incentivar la fecundidad o para reducir las barreras económicas, sociales e institucionales que dificultan hacer realidad las preferencias reproductivas de individuos y parejas, podemos aprender de la experiencia de otros países. A pesar de que evaluar la efectividad de políticas concretas en el nivel de fecundidad de una sociedad es una tarea compleja –resulta difícil aislar el efecto de una política específica de otras políticas relacionadas y de otros factores condicionantes– y de que no todas las políticas son trasladables de un contexto a otro, podemos extraer algunas lecciones o al menos entablar un debate informado.

En el contexto de las sociedades postindustriales, hay dos grupos de países que actualmente tienen unas tasas de fecundidad próximas al nivel de reemplazo. El primero está formado por países anglosajones, como Reino Unido, Irlanda o los Estados Unidos. En estos países, el apoyo público a las familias con hijos es relativamente escaso y tiende a dirigirse sólo a los colectivos más vulnerables. Los servicios de cuidado infantil, aunque no tienen generalmente un coste muy elevado, son a menudo de baja calidad. La clave para entender la comparativamente alta tasa de fecundidad en estos países no reside en el apoyo institucional a las familias, sino en la clara polarización social en lo que respecta al contexto familiar en el que se tienen los hijos, la edad de la maternidad y el número de hijos. Las mujeres con un nivel mayor de cualificación tienden a no tener hijos o a tener pocos y las mujeres con menor nivel educativo tienden a tenerlos antes –con frecuencia conformando un núcleo familiar monoparental– y en mayor cantidad. Además, los grupos sociales más desfavorecidos tienden a tener hijos a edades tempranas y, a menudo, sin haberlos planificado (se registran niveles de fecundidad adolescente relativamente altos). La población de origen inmigrante también constituye un nicho de fecundidad relativamente elevada. En este contexto institucional, una fecundidad relativamente alta está vinculada a un elevado nivel de desigualdad social.

El segundo grupo lo componen los países nórdicos, que también mantienen actualmente unos niveles de fecundidad próximos al reemplazo. Para ello no han desarrollado políticas explícitamente pronatalistas, sino políticas sociales enfocadas a facilitar la emancipación de los jóvenes y a apoyar el modelo familiar de *doble ingreso-doble cuidador*, así como a redistribuir la responsabilidad de la crianza entre las familias y el Estado, a través de un sistema público de educación infantil universal

y medidas de fuerte protección laboral para padres y madres trabajadoras y de conciliación de la vida laboral y familiar. También han promovido la igualdad de género como un eje transversal en todo tipo de políticas, así como a través de medidas que incentivan la corresponsabilidad en los cuidados, como los permisos de paternidad individuales e intransferibles.

La amplia protección al empleo de las madres también la encontramos en otros países como Francia, donde existen generosas prestaciones por hijo a cargo diseñadas para no desincentivar el trabajo femenino. En este país, al igual que en los nórdicos, las diferencias en el comportamiento reproductivo de los distintos estratos sociales tienden a ser relativamente pequeñas.

Alemania constituye un ejemplo de país que, habiendo favorecido el modelo familiar tradicional de hombre proveedor/mujer cuidadora durante la etapa preescolar de los hijos, ha llevado a cabo recientemente cambios importantes en sus políticas familiares, incentivando un modelo familiar más corresponsable. Algunas de las medidas introducidas han sido: el aumento de la prestación económica por nacimiento (65-67% del salario neto anterior al nacimiento), pero durante 12 meses –un periodo considerablemente inferior al del pasado– para incentivar el retorno a la actividad laboral; la bonificación de hasta 4 meses extra cuando ambos progenitores comparten los cuidados de los hijos y los compaginan con una actividad laboral a jornada parcial ; y la creación del derecho subjetivo de las madres y los padres a contar con una plaza en una guardería a partir del primer año del bebé. La tasa de fecundidad de Alemania alcanzó el mínimo histórico de 1,24 en 1994 y se mantuvo durante casi dos décadas por debajo de 1,4. A partir de 2012 se recuperó paulatinamente y en 2016 alcanzó la cifra de 1,59 hijos por mujer. Si bien la inmigración y la favorable situación económica y laboral del país han contribuido a la recuperación de la fecundidad, las políticas públicas orientadas a apoyar a los progenitores parecen estar teniendo también un impacto no despreciable. De todas formas, todavía más de la mitad de las mujeres alemanas con hijos trabajan a jornada parcial, un porcentaje solamente superado por Holanda, donde alcanza el 70%.

Si bien es complejo establecer una relación causal directa entre políticas de apoyo a las familias y nivel de fecundidad o cuantificar su impacto específico, por la multitud de factores que condicionan las decisiones reproductivas, basándonos en la experiencia de los países europeos que han logrado estabilizar su tasa de fecundidad en un nivel cercano al reemplazo, en esta ponencia nos centraremos en algunas políticas públicas que potencialmente facilitarían a las personas hacer realidad sus aspiraciones reproductivas:

- a) Facilitar la emancipación económica y residencial de los adultos jóvenes a través de políticas activas de empleo, de estabilización laboral y de acceso a la vivienda.
- b) Acceso universal a los tratamientos de reproducción asistida en la sanidad pública.¹
- c) Permisos de maternidad y paternidad: avances hacia la equiparación.
- d) Protección de madres (y padres) trabajadores: más allá de la protección legal.

¹ En España, el 8,6% de los niños nacidos en el año 2015 lo hicieron con ayuda de técnicas de reproducción asistida.

- e) Adaptación de la legislación familiar y las políticas públicas a la pluralización de formas familiares.
- f) Universalización del acceso a escuelas infantiles de calidad.
- g) Políticas que impulsen la conciliación –evitando dirigirlas sólo a las mujeres e incorporando plenamente a los hombres– y la organización más flexible del tiempo de trabajo.
- h) Políticas que impulsen la equidad de género en el ámbito público y familiar, así como la corresponsabilidad en los cuidados.

En definitiva, se trata de políticas que contribuyen a redistribuir de forma más equitativa la responsabilidad pública y privada de la crianza de los hijos, y que consideran los recursos movilizados para este fin no como un gasto, sino como una inversión de futuro.