

**El déficit de natalidad en España:
análisis y propuestas
para la intervención pública**

Fabrizio Bernardi

Documento de trabajo 13*/2003

* Versión en castellano del original en inglés del documento 13/2003

Fabrizio Bernardi

Fabrizio Bernardi obtuvo su doctorado en Sociología e Investigación Social por la Universidad de Trento en 1998. Entre 1998 y 2001 trabajó como profesor adjunto de Sociología en la Universidad de Bielefeld. Desde 2001 desarrolla su labor en España como profesor de Estructura Social, en el Departamento de Sociología II de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Sus estudios se centran, particularmente, en la desigualdad social y en la relación entre las dinámicas del mercado laboral y la familia. Entre sus publicaciones más recientes se incluyen: “The employment Behavior of Married Women in Italy” (H-P. Blossfeld and S. Drobni Eds.), “Careers of Couples in Contemporary Society” (Oxford: Oxford University Press 2001), “Who Marries Whom in Italy? Changes in Educational Homogamy across Cohorts and over the Life Course” (H.P. Blossfeld & A. Timm Eds.), “Who Marries Whom? Educational Systems as Marriage Markets in Modern Societies” (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers 2003) y “Educational performance and educational returns at entry in the Italian labour market” (European Sociological Review, 19/1 2003).

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Fabrizio Bernardi

ISBN: 84-96204-23-5

Depósito Legal: M-37962-2003

Contenido

Resumen ejecutivo	5
1 Introducción	7
2 ¿Por qué la baja natalidad es un problema público?	9
3 Un diagnóstico del déficit de natalidad en España	14
3.1 Delimitación del déficit de natalidad	14
3.2 Explicación del déficit de natalidad	18
4 Políticas para fomentar la natalidad en España	22
4.1 Ayuda financiera a la natalidad	23
4.2 Bajas por maternidad y paternidad	24
4.3 Servicios de cuidado de niños	27
4.4 Políticas de horarios para el trabajo y la familia	29
4.5 Políticas de acceso a la vivienda	29
5 Conclusiones	31
Bibliografía	34
Índice de Tablas	38

El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública

Fabricio Bernardi

Profesor de Estructura Social
Departamento de Sociología II. UNED

En España la tasa de fecundidad es actualmente de sólo 1,2 hijos por mujer, una de las más bajas del mundo. Sin embargo, las españolas desearían tener más hijos: 2,2 por mujer en promedio. Por lo tanto, el déficit de natalidad, es decir, la diferencia entre el número real de hijos y el deseado, es aproximadamente de uno por mujer. Los estudios ponen de manifiesto que este déficit de natalidad se concentra esencialmente en las parejas sin hijos o con un solo hijo. Por otra parte, la proporción de parejas sin hijos amenaza con aumentar, acompañada de una polarización socioeconómica entre parejas de alta renta sin niños o con un número reducido, y familias numerosas con escasos recursos. La dificultad en conciliar maternidad y trabajo, por parte de la mujer, aparece como responsable del progresivo retraso en la concepción del primer hijo y, frecuentemente, también del segundo.

Si el objetivo político es reducir este déficit de natalidad, entonces las medidas de apoyo financiero al tercero y siguientes hijos son un remedio erróneo. En esencia, **mayores deducciones fiscales o subvenciones** al tercer hijo no remedian el problema del déficit de natalidad, el deseo frustrado de tener más hijos, porque afecta esencialmente a las parejas sin hijos o con hijo único. Estas medidas no sólo son ineficientes, sino que además podrían ahondar las divisiones socio-económicas en lo referente a la fecundidad, lo que redundaría en mayor pobreza para las familias de escasa renta y gran número de hijos. A la luz de la experiencia de otros países, **la ampliación de la baja de maternidad/paternidad** y la introducción de incentivos para que el padre ejerza este derecho probablemente también resulten ineficaces. La principal razón reside en la estructura del mercado de trabajo español y en la capacidad de los padres para optar por la baja. Las personas sin empleo, con un

empleo precario o los trabajadores autónomos carecen de margen de maniobra. Hasta cierto punto, se acentuaría la desigualdad entre los que pueden beneficiarse plenamente de las bajas de maternidad o paternidad y los “excluidos”.

Dos son los aspectos en que debería concentrarse la política contra el déficit de natalidad: **vivienda y cuidado de niños**. Se tendría que hacer un gran esfuerzo para potenciar el mercado de alquileres sociales y privados, así como para crear una densa red pública de cuidado de niños. El fracaso simultáneo de un mercado inmobiliario con altos precios y oferta escasa, y de la tradicional solución “familiar” al cuidado de los niños, convierte los primeros años de la carrera profesional en una etapa vulnerable del curso vital, precisamente cuando las parejas tratan de consolidar su posición. En esta fase de la vida, el Estado debería generar seguridad para las familias: si el Estado asumiera parte del coste de la vivienda y del cuidado de los niños, las parejas podrían tener un hijo incluso antes de haberse asentado en el mercado laboral. Estas políticas contra el “déficit de natalidad” permitirían una más pronta emancipación de los jóvenes, al tiempo que eliminarían el dilema entre carrera profesional e hijos. Las jóvenes parejas podrían decidir el número de hijos que desean con menos restricciones y dispondrían de un periodo más largo para adoptar dicha decisión. La principal ventaja de las políticas de vivienda y cuidado de niños es que beneficiarían a todos los jóvenes ciudadanos, independientemente de sus preferencias en términos de natalidad. Además, los servicios de cuidado de niños crearían empleo, ingrediente fundamental para la futura viabilidad del Estado del Bienestar.

Aparte de las políticas de vivienda y cuidado de niños, las medidas de **flexibilización de los horarios de trabajo** también aumentarían la calidad de vida de los padres y reducirían su estrés. Los incentivos al trabajo a tiempo parcial probablemente no supondrían una mejora, debido a la ya mencionada segmentación del mercado laboral en España y a la necesidad que tienen muchas parejas de maximizar su renta. Por el contrario, la introducción de flexibilidad en los horarios de inicio y final de jornada sí aliviaría el conflicto entre vida familiar y trabajo. Asimismo, las medidas que permiten gestionar mejor el tiempo de cuidado de los niños y las tareas domésticas deberían ser beneficiosas. Una posibilidad consistiría en crear centros para niños a los que puedan acudir al terminar las clases y en vacaciones, de forma ocasional y flexible.

En cualquier caso, una medida aislada, aun acometida con intensidad, probablemente no resultará efectiva para luchar contra el “déficit de natalidad”. Por ejemplo, hacer crecer la inversión en servicios públicos de cuidado de niños hasta alcanzar los niveles escandinavos casi no tendría efecto si los jóvenes son incapaces de formar sus propios hogares a edad temprana. Por consiguiente, las actuaciones en materia de vivienda, cuidado de niños y flexibilización de horarios deberían no sólo entrar a formar parte de los objetivos públicos, sino también abordarse de forma conjunta.

1. Introducción

En España, la tasa de fecundidad es actualmente de 1,2 hijos por mujer, una de las más bajas del mundo. También es bien conocido que las españolas desearían tener más hijos: una media de 2,2 (Delgado, Martín 1998). En suma, existe un déficit de natalidad, la diferencia entre el número real de hijos y el deseado, que es aproximadamente de uno por mujer. En los últimos años, el declive de la fecundidad y las barreras que impiden alcanzar el “número deseado de hijos” han suscitado mucho debate. Artículos publicados en periódicos y revistas han venido a mostrar la honda preocupación por la caída de la natalidad (Stark, Kohler 2001). Los partidos políticos también han señalado la escasa fecundidad como uno de los problemas más acuciantes que requieren medidas públicas. Por ejemplo, el Plan Integral de Apoyo a la Familia del PP, aprobado en 2001 por el Gobierno, realiza un análisis de la caída de la natalidad en España e incluye medidas que pretenden garantizar la continuidad demográfica y permitir a las familias alcanzar el número deseado de hijos. El problema del déficit de natalidad también es el centro de atención del programa de Políticas para el Bienestar de las Familias presentado por el PSOE en 2002¹.

Teniendo en cuenta el renovado interés que suscitan las políticas de natalidad, el objetivo de este artículo es doble. En primer lugar, basándose en evidencia empírica y en estudios anteriores, facilitar un diagnóstico del déficit de natalidad. Es decir, identificar quien tiene menos hijos de los deseados y exponer las causas de este desequilibrio. En segundo lugar, a la luz de la experiencia en otros países, discutir y evaluar las medidas públicas potenciales de apoyo a la natalidad. A este respecto, es necesario distinguir entre las políticas directamente natalistas y las de apoyo a la familia (Hugo 2002). Las primeras buscan aumentar la natalidad con incentivos que premian a los que tienen hijos y penalizaciones a los que deciden no tenerlos. Las segundas intentan mejorar la fecundidad creando un entorno familiar que permita a las parejas decidir sin trabas tener hijos.

¹ El autor agradece a Luis Garrido y Miguel Requena su gran generosidad en el intercambio de ideas y su consejo en la preparación de este estudio. Una versión previa fue presentada en un seminario del CESC (Centro de Estructuras Sociales Comparadas, UNED). En esa ocasión Jorge Benedicto, Luis Garrido, Carmen González, Rodolfo Gutiérrez, Teresa Jurado, Emilio Luque, Miguel Ángel Malo, Juan Ignacio Martínez y Miguel Requena realizaron valiosos comentarios y sugerencias.

Antes de entrar en materia, es necesario un paso preliminar. Concretamente, discutir las razones y justificación del apoyo público a la decisiones individuales sobre la fecundidad. Esto supone examinar por qué la baja fecundidad y el déficit de natalidad tendrían que ser problemas de índole pública. Esta cuestión es crucial dado que, dependiendo de la respuesta, se puede deducir el objetivo de una intervención pública (o sea: el aumento de natalidad que se desea y los grupos de población en que se debería incidir) y, en consecuencia, el diseño de las mejores políticas.

La estructura de este estudio es la siguiente. Primero, discusión de distintas justificaciones de las políticas de natalidad. Segundo, presentación de evidencia empírica del déficit de natalidad español y un repaso a sus causas. Tercero, un análisis de las distintas políticas de natalidad a la luz de la experiencia en otros países, resaltando las que deberían resultar más adecuadas e inadecuadas para España. Por último, un resumen con las principales conclusiones y medidas propuestas.

2. ¿Por qué la baja natalidad es un problema público?

Dejando de lado motivaciones de tipo religioso o nacionalista, el debate público y académico enumera cuatro razones para justificar las políticas de natalidad²: 1) la viabilidad a largo plazo del estado del bienestar y del sistema de pensiones; 2) el mencionado déficit de natalidad que produce un déficit de bienestar en los individuos; 3) la búsqueda de equidad horizontal entre las familias con y sin hijos; 4) la búsqueda de la igualdad entre los niños.

La primera de estas motivaciones se refiere al problema del envejecimiento de la población y al aumento de la ratio de dependencia (proporción entre los mayores de 65 años y los del tramo 15-64 años). Se ha sugerido que la escasa natalidad pone en peligro la viabilidad del Estado del Bienestar (Livi Bacci 1999; Esping-Andersen 1999). En esencia, en el futuro habrá menos personas trabajando que tendrán que financiar las generosas pensiones de grandes segmentos de población retirada. Por otra parte, con una mayor proporción de ancianos, cuya esperanza de vida va en aumento, se prevé una mayor incidencia de las enfermedades crónicas, lo que aumentará la presión sobre el sistema de salud pública. Además, también se ha expresado preocupación por la reducción en términos absolutos de la mano de obra cualificada que, a medio plazo, podría derivar en escasez de oferta en el mercado de trabajo (McDonald, Kippen 2000). Bajo este prisma, las políticas de natalidad quedan, por lo tanto, justificadas, porque un aumento de la natalidad permitiría a largo plazo reequilibrar en parte la ratio de dependencia, aliviar las finanzas de los sistemas de pensiones y de salud, y garantizar la reposición de la mano de obra cualificada.

En contra de estos argumentos, habría que destacar que existen otras soluciones para contrarrestar el envejecimiento de la población y la futura escasez de mano de obra: por un lado, la inmigración y, por otro, el aumento del nivel de participación en el mercado de trabajo a través de mayores tasas de ocupación de la mujer y/o un retraso general de la edad de jubilación (McDonald 2002)³. Las proyecciones para el mercado de trabajo en

² Las motivaciones nacionalistas se refieren a la reproducción o fortalecimiento de un determinado tipo de población nacional o regional. Este objetivo subyace en la generosa política de natalidad del Gobierno de Québec en 1998 (Milligan 2002). Las motivaciones religiosas inciden en el carácter sagrado de la reproducción que debería ser fomentada por el Estado. Una exposición más detallada de las justificaciones de las políticas de natalidad puede hallarse en Dalla Zuanna (1999).

³ Se podría añadir que la viabilidad del sistema de pensiones también puede conseguirse con su reforma.

España muestran que, un aumento de la participación de la mujer y de los trabajadores mayores podría mantener el nivel de oferta laboral de mediados de los noventa hasta 2040, incluso si no mejorase la natalidad y la inmigración se mantuviese tan baja como en 1995 (McDonald, Kippen 2000). A este respecto hay que destacar que el flujo de inmigración ha aumentado fuertemente en los últimos años, pasando de un nivel de 30.000 inmigrantes a mediados de los noventa a casi 400.000 en 2001 (INE 2002)⁴. Además, una mayor participación de la mano de obra femenina y un retraso en la edad de jubilación son también previsibles, teniendo en cuenta el mayor nivel de cualificación de los que se han incorporado al mercado de trabajo en los últimos años (Garrido 2003). En suma, las tendencias actuales en el mercado de trabajo español sugieren que, a medio plazo, una mayor participación en el mercado de trabajo y la inmigración deberían compensar el envejecimiento de la población provocado por la baja natalidad y, de este modo, garantizar la viabilidad del sistema de pensiones y el estado del bienestar.

El segundo tipo de motivación se refiere al deseo frustrado de tener hijos. Tal y como se mencionó en la introducción, los españoles desean en promedio un hijo más del que realmente tienen. Por ello se ha sugerido que el Estado debería intervenir para eliminar las barreras que impiden que los españoles alcancen el número deseado de hijos. Esta argumentación aparece en el Plan Integral de Apoyo a la Familia del PP y, de forma más explícita, en el programa de Políticas para el Bienestar de las Familias del PSOE⁵.

En contra de este razonamiento algunos autores han resaltado que los ciudadanos tienen muchos deseos frustrados (Dalla Zuanna 1999). Muchos quisieran tener un coche mejor, una casa más grande, vacaciones más largas, menos horas de trabajo... ¿Por qué debería el Estado subvencionar a los que optan por tener niños y no a los demás? Este debate termina derivando hacia la cuestión no resuelta de si los niños son “bienes esenciales”, a los que todos los ciudadanos tienen derecho, o si se trata de “bienes de consumo”, que dependen de las preferencias individuales. El argumento del déficit de natalidad asume que los niños son “bienes esenciales” y que existe un “derecho a la reproducción” de los individuos que el Estado tiene que garantizar. Sin embargo, obviando justificaciones religiosas, resulta difícil defender semejante “derecho a la reproducción”. No obstante, existe un versión menos radical del déficit de natalidad que no se centra en los derechos del ciudadano sino en su bienestar (Esping-Andersen 2002). En este sentido se podría argumentar que tener hijos contribuye a mejorar el bienestar individual. Por lo tanto, permitir a los que quieren tener hijos cumplir sus deseos sería una forma de aumentar el bienestar general de los ciudadanos. Se podría añadir que, a diferencia de “otros bienes”,

⁴ Por lo tanto, todas las proyecciones socio-demográficas realizadas, partiendo del flujo de 30.000 inmigrantes al año de mediados de los noventa y que asumen su constancia o sólo un ligero incremento, están profundamente sesgadas.

⁵ El plan de apoyo a la familia del PP también tiene por objetivos la “continuidad demográfica” y “el reemplazo generacional”. Ambos conceptos son más bien ambiguos. No está claro el motivo por el que el Estado debería garantizar el reemplazo generacional, a menos que se acepten consideraciones de corte nacionalista.

la preferencia por los niños parece estar bastante extendida entre la población. De hecho, sólo una pequeña minoría de españoles no desea tener ningún hijo. Si se pudiese cubrir el déficit de natalidad sin penalizar a la pequeña minoría que no desea tener hijos, se podría argumentar que la sociedad en su conjunto alcanzaría un mayor nivel de Bienestar en términos paretianos.

El tercer tipo de motivación se debe a que los padres con hijos incurren en costes, directos (gastos de cuidado y educación) e indirectos (menos tiempo para dedicarse al trabajo remunerado y a invertir en capital humano) que no padecen los padres con menos hijos o sin descendencia. El Estado debería, por tanto, contribuir a esos costes para reducir la desigualdad entre familias debida a la presencia de hijos. Además, también se ha argumentado que los niños de hoy serán los generadores de la riqueza del mañana y que financiarán el futuro Estado del Bienestar (Maley 2002). Este punto de vista se centra en la idea de que los niños son “bienes públicos”(Folbre 1994). Los padres que invierten dinero y tiempo en sus hijos contribuyen a la reproducción de la sociedad y, de forma más prosaica, a la viabilidad del Estado del Bienestar. En este sentido los adultos sin hijos pueden ser considerados como “jugadores de ventaja” dentro del pacto generacional que sostiene el sistema de pensiones. El Estado debería reconocer la contribución de los padres a la sociedad en su conjunto y, por ello, compensar los costes asociados a la paternidad/maternidad (Saraceno 1999).

El clásico argumento en contra cuestiona la naturaleza de los niños como “bienes públicos”. Se sugiere en este sentido que los padres se benefician de sus hijos en muchas formas y que los padres potenciales pueden decidir libremente si tener o no tener hijos. Dicha decisión es estrictamente un asunto de preferencias individuales respecto a costes, beneficios y alternativas a la paternidad/maternidad. Si los individuos tienen hijos es porque los beneficios que perciben son superiores o compensan los costes directos e indirectos de la paternidad. La acusación de “jugadores de ventaja” se puede rechazar si se acepta que los individuos sin hijos también financian el sistema educativo y de salud para los niños, a través de sus impuestos y, por ende, contribuyen, aunque de forma parcial, al desarrollo del capital humano de la infancia. Si se aceptan estas críticas a la consideración de los niños como “bienes públicos”, se vuelve a la cuestión de por qué el Estado debería financiar preferencias individuales. Entonces, sólo quedaría la posibilidad de reformular la cuestión en términos de bienestar general del ciudadano en lugar de preferencias individuales y ello nos haría volver a la definición menos radical del déficit de natalidad y su justificación ya mencionadas anteriormente.

Finalmente, la última motivación tiene relación con el bienestar del niño. Se argumenta que, aunque los padres deciden libremente tener hijos y, por ello, sería discutible que el Estado interviniere en las preferencias individuales, los niños no son responsables de las decisiones de sus padres (Dalla Zuanna 1999). Si se mantienen constantes los ingresos y la estructura del gasto de una familia, un niño con $n+1$ hermanos/as dispone de menos recursos materiales que otro niño con n hermanos/as. Estudios recientes han mostrado que las oportunidades vitales dependen en gran medida de la educación a edad temprana,

que a su vez es función del capital económico, cultural y social de la familia de origen. Además, también se ha sugerido que los niños provenientes de familias numerosas están en desventaja respecto a los de familias más reducidas, porque sus padres tienen menos recursos y tiempo para dedicarles. En definitiva, un estado de bienestar comprometido con la igualdad de oportunidades educativas y, de forma más general, con la igualdad social, debería transferir recursos hacia los niños de las familias numerosas. Queda claro que las medidas para promover el bienestar de los niños no son directamente natalistas. De hecho, dichas medidas están dirigidas a los niños que ya han nacido, aunque se ha argumentado que la creación de un entorno más favorable para la infancia probablemente anime a los padres a tener más hijos (Dalla Zuanna 1999). No obstante, hay que señalar que si el objetivo político es promover la igualdad de oportunidades entre los niños, entonces el nivel actual de baja natalidad es preferible a un aumento de la fecundidad. En esencia, la intervención pública tenderá a ser más efectiva si los recursos disponibles se distribuyen entre menos niños.

Esta discusión somera de las motivaciones de las políticas de natalidad ha servido para dos propósitos. Primero, ha mostrado que la escasa natalidad podría ser un problema menos importante de lo que frecuentemente se señala en los foros públicos. En el caso español, la mejora de la todavía comparativamente baja tasa de ocupación femenina, el previsible retraso en la edad de jubilación y el fortísimo crecimiento de la inmigración en los últimos años representan soluciones alternativas o complementarias al aumento de la natalidad para prevenir una crisis futura del sistema de pensiones. A la luz de estos cambios estructurales que están teniendo lugar, se podría decir que sólo un modesto incremento de la natalidad sería suficiente para aliviar la ratio de dependencia y la futura escasez de mano de obra. Incluso se ha sugerido que, si se desean medidas contundentes para promover el bienestar de los niños y favorecer la igualdad de sus oportunidades educativas, entonces la actual baja natalidad sería una ventaja más que un inconveniente. Con menos niños, los recursos disponibles podrán ser destinados a reducir de forma más eficiente las desventajas educativas que actualmente padecen los niños de familias de escasa renta o bajo perfil educativo. A pesar de ello, se ha defendido que una reducción del déficit de natalidad llevaría aparejado un aumento del bienestar ciudadano, en particular si se consigue sin penalizar a los que no desean tener hijos.

Segundo, se ha pretendido mostrar que las diferentes políticas emanan de los distintos objetivos marcados y de sus justificaciones. Si el objetivo de la política de natalidad consistiera en asegurar el reemplazo de la mano de obra y garantizar la viabilidad de los sistemas de bienestar y pensiones, entonces un aumento generalizado del número de hijos sería deseable. En este sentido la política más efectiva consistiría en establecer incentivos al tercer hijo. Esto sucede porque si se considera la distribución de las parejas según el número de hijos, las que tienen dos hijos todavía representan el grupo modal. Por ello, el mayor aumento en natalidad se conseguiría si los que tienen dos hijos deciden tener un tercero.

Si se considera que el problema consiste en la diferencia entre el número deseado de hijos y el real, las medidas deberían dirigirse hacia **aquellos que desean tener más hijos**. Si además se acepta el punto de vista más limitado de aquellos que defienden la intervención pública a favor del bienestar ciudadano, entonces se debería priorizar el apoyo a los que tienen un número escaso de hijos o ninguno. Esto es debido a que los datos disponibles sugieren que el bienestar marginal de tipo emocional y psicológico asociado a la reproducción se reduce a medida que aumenta el número de hijos (Morgan *et al.* 2001; McDonald 2002). En términos simples: para alguien que desea tener hijos, tener el primero redonda en un aumento de bienestar que es previsiblemente mayor que el de otro que pasa del tercer al cuarto hijo.

Si el objetivo de la política pública es promover la equidad horizontal entre familias con y sin hijos, entonces las ayudas públicas deberían ser un reflejo de los costes directos e indirectos incurridos por los padres. Dado que la evidencia empírica apunta a que los costes marginales, directos e indirectos, asociados a la paternidad disminuyen a medida que crece el número de hijos, si la igualdad horizontal está en juego, las ayudas deberían disminuir en proporción al número de hijos (Milligan 2002)⁶.

Finalmente, si el objetivo marcado es promover el bienestar de los niños y la igualdad de oportunidades, entonces se debe optar por proveer servicios públicos gratuitos directamente a los niños: cuidado de niños y centros de atención durante el día de alta calidad, programas de educación especial, transporte e instalaciones deportivas.

⁶ Se puede encontrar evidencia empírica de la reducción del coste marginal con el aumento del número de hijos en Davies 1996; Filippucci *et al.* 1997; Percival, Harding 1999; DiPrete *et al.* 2003.

3. Un diagnóstico del déficit de natalidad en España

En este epígrafe se empezará presentando un análisis de la baja natalidad en España. En particular, se intentará delimitar el déficit de natalidad. En otras palabras, determinar quienes son los que están teniendo menos hijos de lo que desean. Posteriormente, se discutirán las distintas explicaciones del déficit de natalidad que suelen presentarse en los textos especializados.

El estudio del déficit de natalidad es importante porque el objetivo de permitir tener hijos a aquellos que lo desean se encuentra tanto en el núcleo del Plan Integral de Apoyo a la Familia del PP como en el del programa de Políticas de Bienestar para las Familias del PSOE. Además, tal y como se planteó más arriba, una versión menos radical del déficit de natalidad, la que justifica una política de natalidad en consideración a la responsabilidad pública de promover el bienestar del ciudadano y, en particular, el bienestar asociado al hecho de tener hijos, parece legítima y defendible, sin tener que recurrir a argumentos nacionalistas o religiosos.

3.1 Delimitación del déficit de natalidad

Para entender el déficit de natalidad en España resulta útil examinar como ha cambiado la fecundidad entre las diferentes cohortes durante la segunda mitad del siglo pasado. La Tabla 1 presenta, para las mujeres nacidas entre 1930 y 1960, la distribución en función del número de hijos y la tasa media de fecundidad. Esta tabla muestra que la caída de la tasa de fecundidad es el fruto de dos procesos: una marcada reducción en la proporción de mujeres con 3 o más hijos, en favor de aquellas que sólo tienen uno o dos, y un ligero incremento de las mujeres sin hijos, en el caso de las más jóvenes. En este sentido un 14% de las mujeres nacidas en 1960, que cumplieron 40 años en 2000, no tienen hijos, comparado con un 9% de las mujeres que nacieron en el periodo 1940-1950.

Hay que apuntar que la proporción de mujeres sin hijos probablemente sea todavía mayor entre las mujeres nacidas después de 1960. La Tabla 2 muestra que, en 1999, el 21% de las mujeres con edades comprendidas entre 36 y 50 años, con un título universitario, no tenían hijos, comparado con un 6% de aquellas que tenían un nivel

Tabla 1. Distribución del número de hijos tenido y tasa media de fecundidad según año de nacimiento

Nº de hijos	1931-40	1941-50	1960
0	10,80	9,30	14,30
1	10,90	9,90	26,30
2	29,80	36,10	44,00
3	22,30	25,70	12,00
4+	26,10	19,00	3,40
Total	100,00	100,00	100,00
Nº medio de hijos	2,70	2,45	1,65

Nota: la distribución para las nacidas en 1960 se refiere al año 2000

Fuentes: para las mujeres nacidas en 1931-40 y en 1941-50, Encuesta Socio-demográfica; para las nacidas en 1960, INE varios años (Requena 2003).

Tabla 2. Número de hijos y nivel educativo

Nº Hijos	Bajo	Medio	Alto
0	6,3	9,2	20,8
1	13,9	20,1	18,6
2	47,3	52,4	42,7
3	22,5	15,8	13,0
4+	10,0	2,6	5,0
Total	100,0	100,0	100,0

Nota: mujeres con edades comprendidas entre 36 y 50 años en el momento de la encuesta

Fuente: Encuesta de Fecundidad 1998/99

educativo bajo⁷. Teniendo en cuenta que el porcentaje de mujeres con título universitario se ha más que triplicado en los últimos 20 años, pasando de 10% a 35% (ver CES 2002, Fig 2.4), si se asume que la relación entre nivel educativo y número de hijos, que muestra la tabla 2, se mantiene, entonces se puede inferir que la proporción de mujeres sin hijos seguirá aumentando en el futuro⁸.

⁷ El análisis se ha limitado a las mujeres con edades entre 36 y 50 años porque ya han completado o están a punto de completar su vida fértil. Por ello, estas son las mujeres que ya están padeciendo el déficit de natalidad. Por el contrario, mujeres más jóvenes, todavía tienen la posibilidad de satisfacer plenamente su deseo de tener hijos.

⁸ Se podría argumentar que las mujeres educadas tienden a tener su primer hijo de forma tardía. En este sentido, algunas de las mujeres de entre 36 y 50 años que no tenían hijos en 1999 podrían tenerlos más tarde. Por ello, la diferencia entre mujeres con alto y bajo nivel educativo mostrado en la tabla 2 podría estar sobreestimado. No obstante, si se limita el análisis a las mujeres de más edad (41-50), para las que las posibilidades de procrear

Para comprender mejor las posibles desigualdades socio-económicas asociadas a la fecundidad, resulta útil tener en cuenta no sólo las características individuales de la mujer, sino también las de la pareja. Para ello, se ha estudiado el cambio en la distribución del número de hijos entre las parejas homogamas/heterogamas con respecto a la educación. Además, también se ha distinguido entre parejas con un único proveedor de renta o con dos. El resultado de este análisis se presenta en la Tabla 3⁹.

El resultado más relevante es que hay evidencia de una división socio-económica en el comportamiento reproductivo. En particular, la mayor proporción de descendencia numerosa (3 o más hijos) se encuentra entre las parejas socialmente desfavorecidas, es decir, aquellas en las que ambos tienen un bajo nivel educativo y la mujer no trabaja. Cerca de un 38% de estas parejas tienen 3 hijos o más, comparado con solo un 15% de parejas con dos proveedores en las que ambos tienen un nivel educativo medio o alto.

Tabla 3. En columnas, distribución del número de hijos tenidos según las características socio-económicas de la pareja (porcentajes verticales); en la última fila, porcentaje de parejas con un único proveedor de renta o con dos en cada grupo socio-económico (porcentajes horizontales)

Nº de hijos	Homogamia educación alta		Homogamia educación media		Homogamia educación baja		Educación h>m		Educación m>h	
	Ambos con renta	Uno con renta	Ambos con renta	Uno con renta	Ambos con renta	Uno con renta	Ambos con renta	Uno con renta	Ambos con renta	Uno con renta
0	13,2	5,7	5,9	3,7	2,5	2,8	7,3	4,2	5,4	5,4
1	20,7	19,6	25,0	20,8	13,8	11,6	16,1	16,7	18,4	15,5
2	48,9	36,5	54,3	55,5	47,6	47,6	56,3	54,6	60,6	52,2
3	10,9	33,0	14,1	17,8	23,8	25,5	17,5	19,0	13,8	19,5
4+	6,4	5,1	0,6	2,3	12,3	12,6	2,7	5,5	1,8	7,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
% renta ambos / uno	74,5	25,5	52,7	47,3	33,1	66,9	43,4	56,5	62,4	37,6

Nota: Mujeres de 36 hasta 50 años en el momento de realizar la encuesta; educación h>m significa que el hombre en la pareja tiene mayor nivel educativo que la mujer y m>h es lo opuesto.

Fuente: Encuesta de Fertilidad 1998/99

son escasas, la diferencia entre las mujeres con alto y bajo nivel educativo persiste: la proporción de mujeres sin hijos, entre las que tienen educación universitaria, sigue siendo tres veces mayor que en el caso de las mujeres con baja educación (datos no presentados en este estudio pero disponibles).

⁹ En la parte inferior de la Tabla 3 se muestra la proporción de parejas con un sólo proveedor de renta o con ambos dentro de cada grupo de parejas (homogamas/heterogamas).

Tabla 4. Delimitación del déficit de natalidad. Satisfacción con el número de hijos. En caso de insatisfacción, número deseado de hijos

Satisfacción:	Número real de hijos				
	0	1	2	3	4+
Sí	37,9	41,2	74,5	73,3	58,8
No	62,1	58,8	25,5	26,7	41,2
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Insatisfacción:	Número deseado de hijos				
Nº deseado de hijos	0	1	2	3	4+
0	n.a.	1,7	0,2	2,5	2,4
1	n.a.		3,8	8,2	
2	n.a.	70,3		45,9	46,0
3	n.a.	23,9	67,1		2,4
4+	n.a.	4,1	28,9	43,3	27,2
Total		100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: Mujeres de 36 hasta 50 años en el momento de realizar la encuesta

Fuente: Encuesta de Fertilidad 1998/99

Este hallazgo es particularmente importante porque, si la homogamia en el nivel educativo tiende a aumentar, como apuntan algunos autores (Blossfeld, Timm 2003), en el futuro podría producirse una polarización entre parejas con alta renta sin hijos y familias numerosas con escasos recursos.

Hasta ahora, el análisis se ha centrado en los hechos. En otras palabras, ¿quién tiene y quién no tiene hijos? El siguiente paso para delimitar el déficit de natalidad consiste en estudiar los “deseos” o ¿quién quiere tener más hijos? La Tabla 4 muestra la proporción de mujeres que no están satisfechas con su número de hijos y, para las que no lo están, el número deseado de hijos. Los resultados muestran que el déficit de natalidad se sitúa esencialmente entre las mujeres sin hijos o con uno sólo: un 60% de estas mujeres no están satisfechas, frente a un 25% en el caso de las que tienen dos o más hijos. Hay, incluso, indicios de un pequeño, pero no despreciable, “exceso de natalidad” entre las mujeres con gran descendencia. De hecho, un 15% de las mujeres con tres hijos desearían tener una familia más reducida¹⁰.

¹⁰ Esta cifra del 15% se obtiene calculando el 56,6% (45,9% + 8,2% + 2,5%) del 26,7%. Mujeres con tres hijos no satisfechas y que hubiesen deseado tener menos.

3.2 Explicación del déficit de natalidad

Tras mostrar que las españolas tienen menos hijos de lo que desean, el siguiente paso es indagar las causas. Básicamente, existen dos tipos de explicaciones¹¹:

La primera se centra en los obstáculos a los que se enfrentan los españoles a la hora de formar pareja y establecer un hogar por primera vez (Delgado, Livi Bacci 1992; Garrido, Requena 1996; Delgado 2000; Requena 2002a). Los problemas que rodean a la formación de la pareja parecen provenir de la creciente incorporación de las mujeres a la educación superior. Hoy día, para una misma edad, el número de mujeres con educación universitaria es mayor que el de hombres. Así como, tradicionalmente, los hombres con alto nivel educativo han estado dispuestos a casarse con mujeres con menor nivel educativo, esto ocurre con mucha menos frecuencia en el caso de las mujeres¹². Además, también se ha señalado que el progresivo retraso en la edad de casamiento o de convivencia en pareja reduce el tiempo disponible para tener el número deseado de hijos. La tardía emancipación de los jóvenes españoles se suele asociar con las dificultades de acceso a la vivienda y con el desempleo y/o la precariedad laboral (Garrido, Requena 1996; CES 2002; Requena 2002b). En lo referente a la vivienda, los precios de las casas se han más que triplicado en los últimos 15 años, muy por encima de la inflación. Al mismo tiempo, los alquileres sociales son prácticamente inexistentes y el alquiler privado ofrece pocas alternativas, por su escaso tamaño y sus altos precios. Además, la difícil inserción laboral de los jóvenes limita su potencial de ahorro, su capacidad de conseguir una hipoteca o sus posibilidades de alquilar. Este difícil panorama se ve ensombrecido por la ausencia de políticas que favorezcan la independencia de los jóvenes, como los subsidios para alquiler u otro tipo de ayudas (Jurado 2001).

La segunda explicación del déficit de natalidad se refiere al proceso de decisión de una pareja ya formada que aborda la cuestión de los hijos y del tamaño de la familia¹³. Siguiendo

¹¹ Dado que la cuestión no es debatir la razón por la que los individuos tienen menos hijos que en el pasado, se puede evitar entrar a discutir en detalle la teoría del valor post-materialista y la teoría económica del nuevo hogar. La teoría del valor post-materialista establece que las personas tienen menos hijos porque así lo desean, basándose en valores post-materialistas que son los que prevalecen en las sociedades opulentas (Lesthaeghe, Surkyn 1988). La nueva teoría económica explica la reducción del número de hijos en términos de un cambio desde la cantidad hacia la calidad (Robinson 1997). Sin embargo, la existencia del déficit de natalidad, un desequilibrio entre la realidad y el deseo, cuestiona la idea de que la caída de la natalidad se debe a un cambio en las preferencias y aspiraciones, tal y como sugiere la teoría post-materialista, y también arroja dudas acerca de la “maximización del equilibrio de satisfacción” en que se basa la nueva teoría económica del hogar.

¹² Por ejemplo, existen pruebas de que en Italia las mujeres con educación superior tienen menos probabilidades de casarse que los hombres con alto nivel educativo y, si se casan, es más probable que lo hagan con un hombre de nivel educativo similar (ver Bernardi 2003, Tab. 6.3).

¹³ Hay que tener en cuenta que la decisión de formar un hogar y la de tener hijos suelen ser simultáneas, es decir suelen ser parte de una misma decisión. Sin embargo, los factores que influyen en la decisión de fundar un hogar y la de procrear son distintos y por ello deben de analizarse de forma separada.

la línea definida por McDonald (2002), la decisión de tener un hijo más puede expresarse como una función de varios parámetros. Se podría formular del siguiente modo:

Decisión de procrear = f (beneficios, costes directos, costes de oportunidad, incertidumbre, igualdad de género)

El beneficio percibido de la paternidad/maternidad puede ser de carácter emocional (tener un hijo al que querer) y económico (ayuda financiera, apoyo en la vejez). Cuando el número de hijos es reducido, los beneficios emocionales y psicológicos son más importantes, siendo máximos al tratarse del primer hijo (Morgan, Berkowitz King 2001; McDonald 2002)¹⁴. Los costes directos se refieren a los gastos financieros debidos a la presencia del niño, mientras que los indirectos consisten en las rentas perdidas y los perjuicios a la carrera profesional ocasionados por el tiempo empleado en gestar y cuidar al hijo. Desde un punto de vista más amplio, los costes indirectos también pueden incluir la pérdida de ocio provocada por el hijo. A este respecto, la evidencia empírica sugiere que los costes marginales indirectos son mayores para el primer hijo y que decrecen cuando la descendencia ya es elevada (Davies 1996; DiPrete *et al.* 2003). En otros términos, el primer hijo requiere una total reorganización del tiempo de trabajo y ocio de la pareja. Los siguientes hijos suponen restricciones temporales adicionales, pero el mayor salto se produce con el primero¹⁵. Los costes directos también son más elevados para el primer hijo pero, en cambio, la caída del coste marginal es menos pronunciada cuando la descendencia ya es elevada (Barnes 2001).

Por lo demás, se puede suponer que las parejas no tienen un perfecto conocimiento de los costes y beneficios asociados a la reproducción. En este sentido, la inseguridad económica y la inestabilidad en el empleo añaden incertidumbre a la evaluación de los futuros costes y beneficios. La teoría de la aversión al riesgo establece que, si la percepción del futuro es incierta, los individuos tenderán hacia la seguridad, es decir, a retrasar o renunciar a tener hijos (McDonald 2002)¹⁶. Por ello, se ha argumentado que cuando las perspectivas de empleo son inciertas resulta más improbable la adopción de compromisos a largo plazo, como tener un hijo (Bernardi, Nazio 2001).

¹⁴ Los beneficios percibidos también variarán dependiendo de las parejas, siendo particularmente altos para mujeres centradas en la familia y bajos para aquellas enfocadas en su carrera (Hakim 2000). Téngase en cuenta que, para estudiar el déficit de natalidad, se puede asumir que los beneficios de la paternidad son relativamente altos, puesto que se manifiesta de forma explícita un deseo de tener hijos.

¹⁵ Sin duda, depende en gran medida del espaciamiento entre hijos. Si el intervalo de tiempo entre el nacimiento de los hijos es pequeño, la pareja beneficiará de “economías de escala en el tiempo” como, por ejemplo, llevar los niños al mismo colegio. Si, por el contrario, dicho intervalo es amplio, la reducción de costes marginales indirectos será menor, porque el nacimiento de otro hijo implicará “economías de escala en el tiempo” más pequeñas.

¹⁶ Hay que resaltar que algunos autores han planteado exactamente el argumento contrario: los hijos provocan una reducción de la incertidumbre y aportan orden en la vida (Friedman *et al.* 1994).

Por último, la igualdad de género se refiere al reparto equitativo, dentro de la pareja, de las tareas domésticas y, en particular, de los cuidados del hijo. Se ha apuntado que, si la igualdad de género aumenta y las tareas domésticas se reparten mejor, la mujer estará más dispuesta a tener otro hijo (McDonald 2000; Cooke 2003). Esta igualdad se puede conseguir con una combinación de soluciones proporcionadas por el mercado, el Estado y la familia: adquiriendo en el mercado servicios de cuidado de niños y de ayuda doméstica, usando los servicios públicos y aumentando la participación del hombre en las tareas domésticas y de atención al niño. Es necesario tener en cuenta que el argumento de la igualdad de género se refiere esencialmente al segundo y siguientes hijos porque, sólo tras haber tenido el primer hijo, la mujer toma conciencia plenamente de la falta de igualdad en las tareas domésticas y, en particular, en las de cuidado de los hijos.

Teniendo en cuenta, tal y como se mostró en el epígrafe anterior, que el déficit de natalidad español se centra en las mujeres con pocos hijos o ninguno, existen unos fuertes indicios de que los costes indirectos (dificultades para combinar la reproducción y la carrera profesional) son la mayor traba para tener el primer hijo. Esto es particularmente cierto para las mujeres con educación superior, que tienden cada vez más a no tener hijos, a pesar de que sólo una pequeña minoría lo hace de forma deliberada. Además, la reducción en la proporción de mujeres que optan por un segundo hijo podría ser una reacción a la escasa igualdad entre sexos en el hogar, que se pone de manifiesto con el nacimiento del primer hijo. La teoría de la igualdad de género plantea que, si el primer hijo implica una restricción importante de las oportunidades de empleo de la mujer, debido a la escasa implicación del hombre en las tareas del hogar y de atención al hijo, y se produce también una escasez de servicios de ayuda doméstica y de cuidado de niños, de carácter público o privado pero asequibles, entonces las españolas tenderán a renunciar al segundo hijo o a retrasar su concepción. A este respecto hay que señalar que, en España (e Italia), se está produciendo un fallo combinado del mercado, el Estado y la familia en lo que se refiere al cuidado de niños. La oferta pública de cuidados para niños de 0-2 años en España es más bien escasa, mientras que las cuidadoras privadas son extremadamente caras, al menos cuando son contratadas para muchas horas. Además, las soluciones “familiares” centradas en la ayuda de los abuelos resultan menos viables y eficientes que en el pasado. De hecho, debido al retraso en el nacimiento del primer hijo, los abuelos de hoy tienden a tener más edad y, por lo tanto, a ser menos aptos para el cuidado de niños. También suelen tener mejor nivel educativo, lo que implica un estilo de vida más independiente. Por último, resulta más frecuente que vivan alejados de sus nietos, especialmente en las grandes ciudades.

Antes de abordar la discusión acerca de las medidas políticas y de su impacto en la natalidad, resulta útil destacar los principales puntos de esta sección. Primero, se ha demostrado que el déficit de natalidad se refiere esencialmente al primer y segundo hijo. A continuación, se ha explicado que las trabas para formar pareja y establecer un hogar independiente son responsables del progresivo retraso del momento en el cual las parejas empiezan a plantearse la decisión de tener el primer hijo. En este sentido, el coste de compra o alquiler de una vivienda, junto a la precariedad laboral, representan grandes

obstáculos para las parejas que quieren empezar a vivir juntos. Los problemas para conciliar el cuidado de los niños y la carrera profesional también aparecen como responsables del progresivo retraso en la concepción del primer hijo y, con frecuencia, de la renuncia a tener un segundo hijo. A este respecto la escasez de soluciones asequibles para el cuidado de niños y la tradicional falta de igualdad entre los sexos, en el reparto de tareas domésticas, son un problema mayor. Si este diagnóstico es correcto, se puede proceder a evaluar qué tipos de medidas políticas pueden resultar más exitosas en el caso español.

4. Políticas para fomentar la natalidad en España

Tal y como ha recalcado Barnes (2001), resulta difícil formular recomendaciones políticas, porque no existen muchos análisis empíricos que evalúen el impacto de una determinada medida en la natalidad. Con frecuencia, los resultados de estos análisis no son concluyentes. Además, los estudios que pretenden evaluar, con el auxilio de técnicas estadísticas, el impacto de las políticas de natalidad suelen tener graves problemas metodológicos¹⁷. Una vez realizadas estas puntualizaciones, se examinan a continuación cuatro tipos de políticas: ayuda financiera a la natalidad, bajas por maternidad y paternidad, servicios de cuidado de niños y políticas de horarios para el trabajo y la familia. Teniendo en cuenta su relevancia en lo que concierne al problema de la natalidad, también se discuten de forma breve las políticas de acceso a la vivienda¹⁸.

¹⁷ Los estudios macro, que abarcan el conjunto de un país, suelen sufrir el tradicional problema del N pequeño y la imposibilidad de considerar la mezcla completa de políticas que podrían afectar a la natalidad (Esping-Andersen 1999, 68-70; Lesthaeghe 2000, 19). En esencia, estos estudios tienen pocos casos con muchas potenciales variables independientes. El análisis micro basado en datos individuales longitudinales tiene el problema de circunscribir el impacto de la política a un periodo o a un efecto de contexto (región, provincia, municipio), con el inconveniente, en este último caso, de tener que hallar los indicadores precisos del contexto (Hoem *et al.* 1999; Hank, Kreyenfeld 2002). En otras palabras, se trata del problema opuesto: muchos casos, pero pocos o difícilmente medibles cambios en las variables independientes. Existen, por supuesto, excepciones, en particular entre los análisis de tipo individual como, por ejemplo, Oláh (1998) y DiPrete *et al.* (2003). Sin embargo, en general, todos los análisis estadísticos tienden a evaluar el impacto de distintas políticas en términos de modelos aditivos. De entrada, el impacto de los programas de bajas por maternidad o paternidad y los de cuidado de niños se evalúan como efectos independientes (Lesthaeghe 2000), pero podría darse el caso de que los cuidados para niños sólo adquieren importancia cuando existe un buen programa de bajas para los padres. De hecho, la evidencia empírica defiende la eficacia de los paquetes de medidas, frente a una única política para fomentar la natalidad (McDonald 2002). Si esto resulta cierto, constituye un sólido argumento a favor de los modelos multiplicativos, es decir, aquellos que consideran el efecto de las interacciones entre distintas políticas.

¹⁸ Es necesario mencionar que las políticas de empleo para los jóvenes también pueden tener un efecto colateral positivo en la natalidad. Un análisis detallado de dichas políticas se sitúa fuera del contexto de este informe. Baste con mencionar que las políticas de inserción y de estabilidad laboral para los jóvenes deberían favorecer una más temprana emancipación y, por ende, una más rápida transición hacia el primer hijo.

4.1 Ayuda financiera a la natalidad

La ayuda financiera puede adoptar distintas formas: desgravaciones fiscales, subsidios por la maternidad, pagos periódicos que pueden variar con la edad del niño.

La evidencia empírica acerca del impacto de la ayuda financiera a la natalidad es de tipo mixto. Gauthier y Hatzius (1997), utilizando series temporales para 22 países, concluyeron que las ayudas mensuales generosas a las familias tienen un efecto positivo sobre la tasas específicas por edad de fecundidad, particularmente en el caso del primer hijo¹⁹. Sin embargo, Hugo (2000), revisando varios estudios para países del Este de Europa que establecieron generosas políticas natalistas en los 60 y 70, concluyó que el principal efecto de estas medidas fue modificar el calendario de nacimientos, pero no el número de hijos.

En España, la reforma del IRPF introducida en 2003 por el PP, establece una mayor deducción para los hijos de orden creciente. La desgravación mínima es de 1.400 € para el primer hijo, 1.500 € para el segundo, 2.200 € para el tercero y 2.300 € para el cuarto y siguientes. El programa de Políticas para el Bienestar de las Familias presentado por el PSOE en 2002 establece un mecanismo similar. Una de las medidas propuestas consiste en una ayuda de 3.000 € para el segundo hijo y de 6.000 € para el tercero y siguientes, mientras que no se prevé ninguna financiación para el primer hijo (PSOE 2002, 29). De este modo, se establecen claros incentivos para el tercer hijo. Volviendo a la discusión acerca de los motivos de las políticas de natalidad del segundo epígrafe, parece claro que este tipo de medidas son directamente pro natalistas, es decir, pretenden simplemente un aumento generalizado del número de nacimientos. De hecho, si la finalidad fuese compensar a los padres por el coste incurrido al tener hijos, la ayuda financiera debería ser decreciente ya que el coste marginal directo e indirecto cae al aumentar el número de hijos. Igualmente, si el objetivo fuera promover la igualdad de oportunidades, entonces cada niño debería obtener la misma ayuda financiera y, además, los de las familias con escasos recursos, deberían obtener más fondos.

Resulta, sin embargo, paradójico que el objetivo explícito del programa del PSOE sea la reducción del déficit de natalidad. Con dicha meta, la evidencia empírica presentada en el epígrafe anterior, sugiere que las medidas deberían concentrarse en el primer y segundo hijo en lugar de en el tercero y siguientes. Además, la Tabla 4 muestra que las ayudas

¹⁹ El estudio de Gauthier y Hatzius (1997) es probablemente uno de los intentos más sofisticados de evaluar el impacto en la natalidad de las ayudas financieras y de las bajas por paternidad/maternidad. Utiliza series temporales para 22 países, para evitar el problema del N pequeño mencionado en la anterior nota a pie de página. Sin embargo, se pueden señalar las siguientes limitaciones. Primero, el índice de bajas por paternidad/maternidad no tiene en cuenta el criterio de elegibilidad. Segundo, no considera otras políticas, como por ejemplo servicios públicos de cuidado de niños.

al tercer hijo pueden generar un círculo de pobreza. Esto se debe a que con frecuencia hoy en día las parejas que ya tienen dos hijos y que son más proclives a tener un tercero son precisamente las más desfavorecidas económicamente. En este sentido, el 86% de las parejas con nivel educativo bajo y con una única fuente de renta tienen al menos dos hijos, frente a un 66% de las parejas con educación superior en las que trabajan ambos miembros. Además, la probabilidad de pasar del segundo al tercer hijo para las parejas con nivel educativo bajo y con un solo generador de renta es un 70% superior a la de las parejas con educación superior y doble ingreso. También hay que tener en cuenta que existen indicios de que la ayuda financiera directa influye más en las parejas de escasos recursos, mientras que las medidas que reducen los costes indirectos para la mujer son más efectivas con las parejas en las que ambos miembros trabajan (Barnes 2001).

En suma, las ayudas a la maternidad propuestas en el programa de Políticas para el Bienestar de las Familias del PSOE podrían provocar el efecto indeseado, para las familias de renta baja, de crear un incentivo para tener un tercer hijo o más. En consecuencia, la desigualdad entre familias pudientes, sin hijos o con un número reducido de hijos, y familias numerosas de escasos recursos podría incrementarse en el futuro²⁰.

Por último, también existen datos que sugieren que el efecto “pro-natalidad” de las ayudas financieras directas es más bien limitado. A final de los 80, el Gobierno de Québec estableció una ayuda que consistía en un único pago de 500\$ para el primer hijo, 1.000\$ para el segundo y 8.000\$ para el tercero y siguientes. Milligan (2002) ha estimado que esta política, más bien generosa, sólo produjo un aumento del 14,5% en la tasa de fecundidad media de Québec. En la misma línea, el estudio de Gauthier y Hatzius (1997) indica que un aumento del 25% en las ayudas a las familias sólo representaría a largo plazo un modesto 4% de incremento en la tasa de fecundidad. En definitiva, no sólo las ayudas financieras directas a las familias numerosas son cuestionables desde un punto de vista político-moral (ver epígrafe 2), especialmente cuando, como en el caso de los programas del PSOE y del PP, se define un objetivo distinto, sino que además parece que estos pagos directos no resultan muy eficaces.

4.2 Bajas por maternidad/paternidad

Actualmente, en España, la madre tiene derecho a un periodo de 16 semanas de baja por maternidad con sueldo íntegro. El padre puede disfrutar de 4 de esas 16 semanas. Tanto

²⁰ No se trata aquí de sugerir una medida de corte eugenésico para limitar la natalidad de las parejas de escasos recursos. La recomendación consiste en evitar esquemas de incentivos que terminen incrementando las desigualdades entre hogares, sin conseguir además el objetivo explícito de reducir el déficit de natalidad.

la madre como el padre pueden beneficiarse de una baja adicional, sin sueldo, durante el primer año tras el parto, con reserva de su puesto de trabajo. España se encuentra dentro de la media de la OCDE (Meyers *et al.* 1999)²¹ en cuanto a duración de la baja y garantía de sueldo.

La teoría económica apunta que las legislaciones generosas de baja por maternidad/ paternidad deberían tener un efecto positivo en la natalidad (Gornick *et al.* 1997; Gauthier, Hatzius 1997). De hecho, una alta tasa de compensación salarial reduce el coste de oportunidad de criar un hijo (igual a 0 si la tasa es del 100%), mientras que la garantía del puesto de trabajo, al finalizar el permiso, permite conciliar la maternidad y la carrera profesional. La teoría de la igualdad de género establece que si el padre se involucra en el cuidado de los hijos y hay una distribución equitativa de las responsabilidades en la pareja, entonces es más probable que la mujer tenga más hijos (McDonald 2000). Por lo tanto, las medidas que favorecen que los padres se beneficien de la baja por paternidad y que promueven la igualdad de género deberían tener un efecto positivo en la natalidad.

Sin embargo, existe poca evidencia empírica que apoye la hipótesis de un efecto positivo de las bajas por maternidad/paternidad en la natalidad. Los resultados de análisis macroeconómicos de Gauthier y Hatzius (1997) indican que la duración de la baja y la tasa de compensación salarial no están relacionadas de forma significativa con la natalidad. Roesen (1999) muestra que la progresiva introducción de las bajas por maternidad/paternidad ha tenido poco impacto en la natalidad de Finlandia y prácticamente ninguno en la de Noruega. El caso italiano añade todavía más escepticismo. Cuando se tiene en cuenta la duración de la baja y la garantía salarial, Italia tiene una de las regulaciones más generosas de los países occidentales. Sin embargo, compite con España por el récord de fecundidad más baja.

También hay que tener en cuenta que las bajas por maternidad/paternidad podrían influir en el calendario de nacimientos. Un ejemplo claro se produce en Suecia, cuya regulación de las bajas incluye desde 1986 una prima por prontitud (Sundström, Stafford 1992). Este aliciente consiste en garantizar que el salario percibido en la siguiente baja será igual de alto que en la anterior si el próximo hijo nace antes de 30 meses. Los datos muestran que esta medida ha recortado el tiempo entre nacimientos, pero no ha tenido impacto en el nivel agregado de fecundidad (Hoem 1993). Un resultado similar se ha constatado en Austria donde la introducción de una prima por prontitud en 1990 aceleró la transición hacia el tercer hijo, pero no ha modificado la proporción de mujeres con tres hijos (Hoem *et al.* 1999).

En lo referente a los incentivos para el padre, Oláh (1998) ha mostrado que, en Suecia, si el padre ha tomado la baja por paternidad, la probabilidad de que la pareja tenga un

²¹ La mediana de duración de las bajas pagadas de maternidad en 14 países estudiados en Gornick *et al.* 1997 es de 16 semanas, mientras que la mediana de compensación salarial es del 80%.

segundo hijo aumenta. Aunque este hallazgo apoya la teoría de la igualdad de género, su fuerza es limitada debido al hecho de que sólo una escasa proporción de padres ejercen su derecho a la baja por paternidad. En España, dicha proporción es tan sólo de un 5% (Salido 2002). Es cierto que en Escandinavia, donde existen incentivos específicos para que el padre opte por la baja, la proporción es superior y aumentó en los 90. Sin embargo, la probabilidad de optar por la baja se concentra esencialmente entre hombres con educación superior empleados por el sector público (Oláh 1998, Esping-Andersen 2002). Además, sólo están de baja un reducido número de días comparado con el máximo posible (Bruning, Platenga 1999; Sundström, Duvander 2002; Lammi-Taskula 2001)²².

La experiencia italiana también aporta valiosa información. Tal y como se ha mencionado, aunque la regulación en Italia es más generosa que la de España el problema del déficit de natalidad es parecido en ambos países. En 2000, el Gobierno de centro-izquierda modificó la legislación de bajas e introdujo grandes incentivos para que el padre ejerza su derecho, en línea con el modelo escandinavo²³. Aunque todavía no se ha llevado a cabo una evaluación sistemática de la medida, estudios de caso en empresas públicas y privadas de la provincia de Bolonia (una de las zonas de Italia con mayor empleo femenino y con el más alto compromiso político de igualdad entre sexos) sugiere que prácticamente ningún padre optó por la baja en el periodo inmediatamente posterior a la reforma (Manfredi 2001).

El problema crucial al intentar evaluar el efecto de las bajas por maternidad/paternidad en la natalidad (y el empleo femenino) de España e Italia es la elegibilidad: ¿Quién puede tomar la baja? Las amas de casa, las mujeres y hombres con empleo pero sin contrato no tienen derecho a la baja. Además para los trabajadores autónomos, en paro o con contratos temporales se diluye el derecho a la reserva del puesto de trabajo, uno de los mayores pilares del sistema de bajas por maternidad/paternidad. En otras palabras, sólo aquellos que tienen contratos fijos y, para ser más precisos, trabajan para el sector público o tienen mucha antigüedad dentro de una gran empresa privada gozan de una total garantía de reincorporación.

En España, en 2001, el 40% de las mujeres de entre 25 y 40 años se hallaban en paro, eran trabajadoras autónomas o tenían un contrato temporal (EPA 2001)²⁴. El porcentaje equivalente para los hombres era del 46%. Además, si se tiene en cuenta el 29% de

²² En Suecia, los hombres que toman la baja utilizan cerca de un 10-15% del número máximo de días a los que tienen derecho (Oláh 1998; Sundström, Duvander 2002).

²³ La ley 53/2000 establece que el padre y la madre tienen derecho a un total de 10 meses de baja. Cada progenitor puede disfrutar de un máximo de 6 meses. Si el padre opta por 3 meses de baja, entonces se consigue una “prima” de un mes de baja adicional para el padre o la madre.

²⁴ La cifra mencionada se obtiene del siguiente modo: según la EPA, entre las mujeres de 25 a 40 años, el 57,7% tenían trabajo, el 13,3% estaban en paro y el 29,0% carecían de actividad y no demandaban empleo. Entre las que se tenían trabajo, 16,1% eran autónomas y el 83,9% tenían un contrato de trabajo. A su vez, entre las contratadas, el 64,4% eran fijas y el 35,6% temporales.

mujeres inactivas, menos de un tercio de las españolas disfrutaban de un contrato de trabajo fijo. Considerando esta estructura del mercado de trabajo, una ampliación de las bajas por maternidad y la creación de incentivos para el padre no parecen remedios efectivos para reducir el déficit de natalidad o mejorar la relación entre trabajo y vida familiar. Al contrario, este tipo de medidas podrían aumentar la desigualdad entre los “integrados” en el mercado de trabajo y los “excluidos”. Se correría el riesgo de crear una minoría de trabajadores privilegiados, aquellos con empleos públicos o un sólido contrato fijo en una empresa privada, que serían los únicos capaces de disfrutar de las ventajas del programa de bajas por maternidad/paternidad.

4.3 Servicios de cuidado de niños

En España, la cobertura de servicios de cuidado para niños de menos de tres años es mínima: en 2001 sólo un 10% de los de 0 a 2 años accedían a un servicio de cuidado (González-López 2003). El modelo teórico presentado en el anterior epígrafe sugiere que la disponibilidad de servicios públicos de cuidado de niños reduce el coste de oportunidad de ser padres y, al mismo tiempo, favorece la igualdad de género en la pareja, al quitar a la familia la tarea de cuidar a los niños. En suma, cabe esperar que la oferta de servicios de cuidado de niños tenga un efecto positivo en la natalidad.

Utilizando como unidad de análisis los países se ha puesto de manifiesto una fuerte relación, en este nivel macro, entre fecundidad y cuidado de niños (Rindfuss *et al.* 2000). Los resultados de los análisis empíricos que usan micro datos (individuales), muestran generalmente un impacto positivo, aunque los efectos estimados no suelen ser elevados. Del Boca (2002) señala un efecto positivo de la cobertura para niños de entre 0 y 2 años en la probabilidad de engendrar en Italia²⁵. Para Noruega, Kravdal (1996) llevó a cabo un análisis, a nivel municipal, que muestra que la cobertura para niños aumenta la probabilidad de tener un tercer hijo. Sin embargo, este efecto no parece lineal y resulta irrelevante cuando la cobertura supera el 10%. Además de la cobertura en términos cuantitativos, otros aspectos del cuidado de niños resultan cruciales para crear un entorno favorable para los padres (Hank, Kreyenfeld 2002)²⁶. Se trata, por ejemplo, del precio y de la flexibilidad horaria²⁷. Si el coste resulta prohibitivo, sólo las parejas con altos ingresos podrán utilizar los centros de cuidados y, si los horarios son limitados y rígidos, puede que

²⁵ Sin embargo, el efecto no parece estadísticamente significativo. En otras palabras, existe un alto grado de incertidumbre respecto al efecto estimado del cuidado de niños. Esto podría deberse al proceso de estimación utilizado por Del Boca (2002), que reduce considerablemente el tamaño de la muestra analizada.

²⁶ La falta de estudio de otras dimensiones del cuidado de niños implica, probablemente, que las conclusiones que se han obtenido acerca del efecto en la natalidad no son determinantes.

²⁷ Otros factores importantes podrían ser la calidad del servicio y su proximidad.

se añadieran trabas adicionales al empleo de los padres en lugar de reducirlas. En este sentido, Blau y Robins (1989) han mostrado que en EE UU los costes de cuidado de niños tienen un impacto negativo en el empleo femenino y en la natalidad. Aunque en Europa no se ha realizado un análisis sistemático del impacto en la natalidad del coste y de la flexibilidad horaria de los servicios de cuidado de niños, la experiencia en Escandinavia sugiere que un precio reducido y horarios amplios se asocian con índices de fecundidad relativamente altos. En Finlandia, el coste mensual más elevado para el cuidado de un niño en un centro diurno ascendía a 168 € en 2000 (Taskinen 2000). Resulta difícil obtener una cifra comparable para España debido a la enorme diversidad de precios públicos y privados en el país. No obstante, parece que los costes son mayores, especialmente si se tiene en cuenta el menor poder adquisitivo de un español.

Utilizando las estimaciones publicadas en un estudio de la Asociación Española de Consumidores (ver Consumer 1999), se puede calcular que la media nacional del coste de un servicio de cuidado de niños, público o privado, es de cerca de 210 € mensuales, siendo mucho mayor en ciudades como Madrid (253 €) o Barcelona (306 €). Tal y como apuntaron Bryson y Mackinnon (2000), la inversión en centros públicos para cuidados diurnos podría no resultar excesivamente cara por dos razones. Primero, porque el número de niños de corta edad es reducido. Segundo, porque el creciente número de mujeres que no interrumpen su carrera profesional al convertirse en madres supone una mayor recaudación fiscal. En el caso español, resulta incluso más importante el hecho de que los puestos de trabajo creados en el sector de cuidado infantil podrían representar una vía de entrada en el mercado laboral legal para personas con escasa formación, en particular mujeres (inmigrantes), y, eventualmente, la posibilidad de obtener alguna cualificación. Si se conjuga con una formación adecuada, el empleo en el cuidado de niños podría convertirse en una puerta de entrada al mercado laboral y en una plataforma para conseguir mejores trabajos. En este sentido, la creación de una red de cuidado de niños ofrece una doble ventaja: primero, reducir la incompatibilidad entre maternidad y trabajo (uno de los orígenes del déficit de natalidad, según se ha argumentado en el tercer epígrafe) y, segundo, crear y mejorar el empleo femenino (lo que es muy positivo para la viabilidad del sistema de pensiones, como se discutió en el segundo epígrafe). Dado que este tipo de política crea empleo, se puede decir también que es beneficiosa para el ciudadano sin hijos. Existen, por supuesto, soluciones alternativas o complementarias a los centros públicos diurnos de cuidado de niños. La ayuda pública también puede concebirse como deducciones fiscales o subvenciones para financiar el coste de una persona que cuide el niño. A este respecto la ayuda financiera debería estar condicionada al cumplimiento de dos requisitos: una certificación pública de calidad del servicio y la existencia de una relación formal de empleo. Estos requisitos estarían encaminados a garantizar una calidad mínima del servicio y unos derechos laborales para el cuidador. También supondrían un incentivo a la regularización de los servicios de cuidados, que hoy en día se encuentran mayoritariamente en la economía sumergida. Por lo tanto, el coste público se vería compensado en parte por unos mayores ingresos fiscales.

4.4 Políticas de horarios para el trabajo y la familia

Se trata de medidas que pretenden conciliar la vida de padres y la actividad laboral mediante una flexibilización de los horarios. Puede tratarse tanto de las horas de trabajo como del reparto del tiempo en familia. Existen análisis tanto a nivel individual como a nivel nacional que muestran una relación positiva entre la fecundidad y la disponibilidad de horarios laborales flexibles y de trabajo a tiempo parcial (Del Boca 2002; Rindfuss et al. 2000). En España, desde 1999, la ley 39/99, para “conciliar la vida familiar y laboral”, reconoce el derecho de los padres a recortar su jornada a la mitad cuando tengan un hijo menor de 6 años. Este tipo de medidas difícilmente podrán servir de incentivo a la natalidad por dos motivos. Primero, debido a la naturaleza segmentada del mercado laboral español, sólo una minoría de trabajadores pueden realmente ejercer el derecho recogido por la Ley. Se trata de los empleados en el sector público. Segundo, resulta todavía más relevante el hecho de que la mayoría de las parejas jóvenes en España tienen que hacer frente a la hipoteca de su recientemente adquirida vivienda. Se encuentran abocadas a maximizar su renta para hacer frente a los pagos. En este entorno, reducir las horas de trabajo, a pesar de su aparente utilidad, podría resultar un lujo inalcanzable para la mayoría. Una medida más eficiente podría consistir en dar incentivos a las compañías para que introduzcan flexibilidad en los horarios de entrada y salida del trabajo (Manfredi 2001). En esencia, se trata de determinar un núcleo de horas de trabajo que requieran la presencia de todos los empleados y permitir flexibilidad en las horas de entrada y salida. Generalmente esta flexibilidad consiste en un intervalo de una hora, o más en algunos casos, para empezar o terminar el trabajo. Los trabajadores pueden elegir la hora de entrada y salida, pero tienen que cumplir con los tiempos totales de trabajo semanales o mensuales estipulados en sus contratos.

Parece existir un mayor margen de maniobra en lo referente al tiempo en familia. Aunque no existe evidencia empírica, las medidas tendentes a suavizar los conflictos de horarios generados por las labores domésticas y el cuidado de los niños deberían reducir el coste de ser padres e incentivar la natalidad. Los horarios comerciales o de servicios públicos amplios son medidas en esa dirección. Los padres también se beneficiarían mucho de la creación o ayuda a centros de barrio diurnos para niños de más de 3 años que abran fuera de las horas de colegio y en vacaciones. También deberían concebirse soluciones para los niños en edad pre-escolar y se debería insistir en la flexibilidad de horarios. Los padres podrían utilizar estos centros diurnos según sus necesidades: para muchas o pocas horas (por ejemplo, para hacer la compra semanal), de forma regular u ocasional (por ejemplo, ante una cita médica imprevista).

4.5 Políticas de acceso a la vivienda

En la sección anterior se argumentaba que el progresivo retraso en la emancipación de los jóvenes y las dificultades para fundar un hogar constituyen causas esenciales de la

caída de la natalidad en España. En particular, se señalaba que la vivienda, con un limitado y en los últimos años menguante mercado de alquileres privados, un prácticamente inexistente segmento de alquiler social y unos precios de compra crecientes, representa un fuerte obstáculo para que las jóvenes parejas empiecen a vivir juntas. Por lo tanto, las políticas que favorecen el acceso de los jóvenes a la vivienda podrían resultar mucho más eficaces en la reducción del déficit de natalidad que las medidas directamente pro natalistas. Básicamente una mayor facilidad para acceder a la vivienda permitiría a los jóvenes plantearse antes la decisión de tener hijos. Las jóvenes parejas tendrían entonces más tiempo para cumplir sus deseos de tener hijos. Hay que resaltar que las políticas de vivienda favorables a los jóvenes presentan la ventaja de que benefician por igual a toda la juventud, independientemente de sus preferencias respecto a tener hijos. Además, por lo menos en el caso italiano, que parece bastante similar al español, los datos sugieren que, entre las generaciones más jóvenes, se ha acentuado la desigualdad en el acceso a la vivienda por razones de empleo (Bernardi, Poggio 2002)²⁸. Por este motivo, las políticas de acceso a la vivienda también jugarían un papel importante en la reducción de desigualdades sociales.

En línea con las conclusiones de un reciente estudio del CES (2002), se tendría que realizar un gran esfuerzo para desarrollar el sector de alquileres privados y sociales. Esto podría conseguirse con un paquete de medidas que debería contemplar los siguientes puntos: un desarrollo sustancial del sector de alquileres sociales con particular énfasis en los jóvenes, apoyo financiero directo e indirecto para los jóvenes que alquilen en el sector privado, penalizaciones fiscales para aquellos que mantengan viviendas deshabitadas e incentivos fiscales para los propietarios que alquilen²⁹. También tendría sentido que las deducciones fiscales que perciben los padres por tener hijos a su cargo menores de 25 años fueran transferidas a estos últimos si se independizan.

²⁸ Si se consideran los individuos nacidos entre 1956 y 1965, la probabilidad de ser propietarios de una vivienda en 1998 era un 65% mayor para la clase media-alta (directivos, profesionales, empresarios) que para los trabajadores (Bernardi, Poggio 2002, 16).

²⁹ Para mayor detalle, ver CES 2002, 155-161.

5. Conclusiones

En este estudio se ha planteado que el bajo nivel de la natalidad en España representa un problema menos grave de lo que generalmente se suele decir. La viabilidad del estado del bienestar español y de su sistema de pensiones se podría garantizar, con sólo un modesto aumento de la tasa de fecundidad, mediante un incremento sustancial de la participación de hombres y mujeres en el mercado laboral y de los flujos de inmigración. Por lo tanto, se ha defendido que las políticas directamente pronatalistas son difíciles de justificar sin recurrir a argumentos de tipo nacionalista o religioso. Además, si se acepta que la igualdad de oportunidades entre los niños tendría que ser la piedra angular del futuro estado del bienestar (Esping-Andersen 2002), entonces el hecho de que el número de niños sea relativamente reducido constituye una ventaja, porque los recursos disponibles se pueden utilizar de forma más eficiente.

Se ha sugerido, en cambio, que el déficit de natalidad puede interpretarse como un indicador de falta de bienestar del individuo. En este sentido, una política que trate de reducir este déficit de natalidad se puede justificar en la medida en que contribuye a aumentar el bienestar de los ciudadanos. Esto es particularmente cierto si la reducción del déficit de natalidad se consigue sin penalizar a aquellos individuos que no quieren tener hijos.

El análisis empírico presentado en el tercer epígrafe muestra que el déficit de natalidad se localiza esencialmente en las parejas sin hijos o con un sólo hijo. También se explica que la proporción de parejas sin hijos probablemente tenderá a aumentar en el futuro, y que se podría producir una polarización social entre parejas de renta alta con pocos o ningún hijo, por un lado, y parejas de renta baja con muchos hijos, por otro. Un repaso a las distintas explicaciones del déficit de natalidad sugiere que, en primer lugar, las dificultades a la hora de formar una pareja y crear un hogar independiente son responsables de un progresivo retraso del momento en que se puede plantear tener el primer hijo. Una vez superado este primer obstáculo, los problemas que sufre la mujer para combinar el trabajo con el cuidado de los niños parecen ser la causa de la posposición del primer hijo y frecuentemente provocan la renuncia a tener un segundo.

Si la reducción del déficit de natalidad constituye un objetivo político, tal y como se reconoce en el Plan de Apoyo a la Familia del PP y en el programa de Políticas para el Bienestar de la Familia del PSOE –y si el diagnóstico de este estudio es correcto–, entonces el apoyo financiero al tercer hijo o siguientes es una solución errónea. En esencia, con mayores deducciones fiscales o subvenciones al tercer hijo no se ataca el

problema del déficit de natalidad, que se concentra en las parejas sin hijos o con un sólo hijo. Además de ineficientes, este tipo de incentivos podría acentuar las divisiones socioeconómicas en lo referente a la fecundidad, haciendo aumentar la natalidad en las familias numerosas de escasos recursos que se ven abocadas a un ciclo de pobreza. A la luz de la experiencia de otros países, también se ha explicado que la ampliación del permiso de maternidad/paternidad y la introducción de incentivos para que el padre ejerza este derecho probablemente también resulten ineficaces. El problema crucial reside en la estructura del mercado de trabajo español y en la capacidad para optar por el permiso. Básicamente, este tipo de medidas tienen poco efecto en aquellos que están en paro, en los que trabajan con contrato temporal o en los trabajadores autónomos. De hecho, pueden llegar a acentuar las desigualdades entre los trabajadores totalmente “integrados” en el mercado de trabajo, que pueden disfrutar plenamente de las ventajas de los permisos, y los “excluidos”.

Este estudio sugiere que existen dos áreas fundamentales que las medidas públicas deberían abordar para atacar el problema del déficit de natalidad: el acceso a la vivienda y el cuidado de los niños. Teniendo en cuenta las limitaciones actuales del mercado de la vivienda en España y la escasez de servicios de cuidado de niños, se argumenta que se debería realizar un esfuerzo masivo para crear una red pública de servicios de cuidado de niños y para desarrollar el mercado de alquileres privados y sociales. El fallo combinado de un mercado inmobiliario de difícil acceso, con altos precios y escasa oferta, y de la tradicional solución “familiar” para el cuidado de los niños, convierte los primeros años de la carrera profesional en una etapa vulnerable del ciclo vital, precisamente cuando las parejas tratan de consolidar su posición. Por lo tanto, la recomendación básica es que en esta fase del ciclo vital el Estado debería generar seguridad para las familias en relación con la vivienda y al cuidado de los niños: si el Estado asumiera parte del coste de la vivienda y del cuidado de los niños, las parejas podrían tener un primer hijo incluso antes de haberse asentado en el mercado laboral. Estas políticas contra el “déficit de natalidad” permitirían una más pronta emancipación de los jóvenes, al tiempo que eliminarían el dilema entre carrera profesional e hijos. Las jóvenes parejas podrían decidir el número de hijos que desean con menos restricciones y dispondrían de un periodo más largo para adoptar dicha decisión. La principal ventaja de las políticas de vivienda y cuidado de niños es que beneficiarían a todos los jóvenes ciudadanos, independientemente de sus preferencias en términos de natalidad. Además, los servicios de cuidado de niños crearían empleo, ingrediente fundamental para la futura viabilidad del Estado del Bienestar.

Aparte de las políticas de vivienda y cuidado de niños, las medidas de flexibilización de los horarios de trabajo también aumentarían la calidad de vida de los padres y reducirían su estrés. Los incentivos al trabajo a tiempo parcial probablemente no supondrían una mejora, debido a la ya mencionada segmentación del mercado laboral en España y a la necesidad que tienen muchas parejas de maximizar su renta. Por el contrario, la introducción de flexibilidad en los horarios de inicio y final de jornada sí aliviaría el conflicto entre vida familiar y trabajo. Asimismo, las medidas que permiten gestionar me-

Por el tiempo de cuidado de los niños y las tareas domésticas deberían ser beneficiosas. Una posibilidad consistiría en crear centros para niños a los que puedan acudir al terminar las clases y en vacaciones, de forma ocasional y flexible.

Como último punto, se debería destacar que una medida aislada, aun acometida con intensidad, probablemente no resultaría efectiva para luchar contra el “déficit de natalidad”. Por ejemplo, hacer crecer la inversión en servicios públicos de cuidado de niños hasta alcanzar los niveles escandinavos casi no tendría efecto si los jóvenes son incapaces de formar sus propios hogares a edad temprana. Por consiguiente, la conclusión es que las actuaciones en materia de vivienda, cuidado de niños y flexibilización de horarios deberían no sólo entrar a formar parte de los objetivos públicos, sino también abordarse de forma conjunta.

Bibliografía empleada

- Barnes, A. (2001), *Low Fertility: A Discussion Paper*, Department of Family and Community Services, Canberra, Occasional Paper No. 2.
- Bernardi, F. (2003), *Who Marries Whom in Italy? Changes in Educational Homogamy across Cohorts and over the Life Course*, in H.-P. Blossfeld & A. Timm (Eds.), *Who Marries Whom? Educational Systems as Marriage Markets in Modern Societies*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Bernardi, F. & Nazio, T. (2001), *Globalization and the Transition to Adulthood in Italy*, GLOBALIFE Working Paper, No. 19, (<http://www.uni-bamberg.de/sowi/soziologie-i/globalife/workingpapers/index.html>).
- Bernardi, F. & Poggio, T. (2002), *Home-Ownership and Social Inequality in Italy*, *Quaderni del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università di Trento*, 26, pp. 1-34.
- Blau, R. & Robins, P. (1989), *Fertility, Employment and Childcare Costs*, *Demography*, 26, pp. 287-299.
- Blossfeld, H.-P. & Timm, A. (Eds.), (2003), *Who Marries Whom? Educational Systems as Marriage Markets in Modern Societies*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Bruning, G. & Platenga, J. (1999), *Parental Leave and Equal Opportunities: Experiences in Eight European Countries*. *Journal of European Social Policy*, 3, pp. 195-209.
- Bryson, L. & Mackinnon, A. (2000), *Population, Gender and Reproductive Choice: The Motherhood Questions Directions for Policy*. Hawke Institute Working Paper Series, No. 6 (<http://www.hawkecentre.unisa.edu.au/institute/resources/Working%20paper%206.pdf>).
- CES. (2002), *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Consumer. (1999), *Guarderías*. *Revista.consumer.es*, 21, pp. 1-5, (http://revista.consumer.es/web/es/19990401/actualidad/tema_de_portada/31398_5.jsp)
- Cooke, L. (2003), *The Gendered Division of Domestic Labor and Family Outcomes in Germany*, Unpublished manuscript, Nuffield College, Oxford.
- Davies, H. (1996), *Measuring the Costs of Children*, Paper presented at the Conference “The Costs of Children”, Bologna 27-28/9/1996.
- Dalla Zuanna, G. (1999), *Qualche motivo per adottare politiche amichevoli verso le nascite*. *Il Mulino*, 6, pp. 1051-1060.
- Dalla Zuanna, G. (2000), *Politiche amichevoli verso le nascite (con qualche possibilità di successo)*. *Il Mulino*, 2, pp. 235-251.

- Del Boca, D. (2002), The Effect of Child Care and Part Time Opportunities on Participation and Fertility Decisions in Italy. IZA discussion paper 427.
- Delgado, M. & Livi Bacci, M. (1992) Fertility in Italy and Spain: The Lowest in the World, *Family Planning Perspectives*, 24, 162-171
- Delgado, M. (2000), Los componentes de la fecundidad: su impacto en la reducción del promedio de hijos por mujer en España, *Economistas*, 86, pp. 23-34.
- Delgado, M. & Martin, T. (1998), *Encuesta de Fecundidad y Familia 1995 (FFS)*. Madrid: CIS.
- DiPrete, T., Morgan, S.P., Engelhardt, H. & Pacalova, H. (2003), Do Cross-National Differences in the Costs of Children Influence Fertility Behaviour?, Paper presented at the meeting of the Population Association of America, Minneapolis, 1-3/5/2003.
- Esping-Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002), A Child-Centred Social Investment Strategy, in Esping-Andersen, G. (Ed.), *Why we need a New Welfare State* (pp. 26-67), Oxford, Oxford University Press.
- Filippucci, C., Drudi, I., Zacchia Rondinini, A. (1997), L'evoluzione del costo dei figli per tipologia familiare, *Polis*, 1, pp. 7-28.
- Folbre, N. (1994), Children as Public Goods, *The American Economic Review*, 84, pp. 86-90.
- Friedman, D., Hechter, M. & Kanazawa, S. (1994), A Theory of the Value of Children, *Demography*, 31, pp. 375-401.
- Garrido, L. (2003) (Ed.), *Demografía generacional de la ocupación y la formación: el futuro de la jubilación en España*, Madrid, CES.
- Garrido, L. & Requena, M. (1996), *La Emancipación de los Jóvenes en España*, Madrid, Instituto de la Juventud.
- Gauthier, A. & Hatzius, J. (1997), Family Benefits and Fertility: An Econometric Analysis, *Populations Studies*, 51, pp. 295-306.
- González-López, M.J. (2003), *Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010*, Trabajo para el Laboratorio de Alternativas, Madrid.
- Gornick, J. C., Meyers, M. K. & Ross, K. E. (1997), Supporting the Employment of Mothers: Policy Variations across 14 Welfare States, *Journal of European Social Policy*, 7, pp. 45-70.
- Hakim, K. (2000), *Work-Lifestyle Choices in the 21st Century: Preference Theory*, Oxford, Oxford University Press.
- Hank, K. & Kreyenfeld, M. (2002), *A Multilevel Analysis of Child Care and the Transition to Motherhood in Western Germany*, DIW Discussion Paper 290, Berlin.
- Hoem, J. (1993), Public Policy as the Fuel of Fertility: Effects of a Policy Reform on the Pace of Child-bearing in Sweden in the 1980s, *Acta Sociologica*, 36, pp. 19-31.

- Hoem, J., Prskawetz, A. & Neyer, G. (1999), Third Births in Austria: The Effect of Public Policies, Educational Attainment, and Labor-Force Attachment, Stockholm Research Reports in Demography 134.
- Hugo, G. (2001), Declining Fertility and Policy Intervention in Europe: Some Lessons for Australia, *Journal of Population Research*, 1, pp. 175-198.
- INE (2002), Estadística de variaciones residenciales.
- Jurado, T. (2001), Youth in Transition: Housing, Employment, Social Policies and Families in France and Spain, Aldershot, Ashgate.
- Kravdal, Ø. (1996), How the Local Supply of Day-Care Centers Influences Fertility in Norway: A Parity-Specific Approach, *Population Research and Policy Review*, 15, pp. 201-218.
- Lammi-Taskula, J. (2001), Good Practices: The Finnish Experience, Paper presented at the Conference Harmonization of Family and Work. Flexible Practices in Companies, Bologna, 21-22/6/2001.
- Lesthaeghe, R. (2000), Europe's Demographic Issues: Fertility, Household Formation and Replacement Migration, Paper presented at the Expert Group Meeting on Policy Responses to Population Ageing and Population Decline, Population Division, United Nations Secretariat, New York, 16-18/10/2000.
- Lesthaeghe, R. & Surkyn, J. (1988), Cultural Dynamics and Economic Theories of Fertility Change, *Population and Development Review*, 1, pp. 1-45.
- Livi Bacci, M. (1999), Abbondanza e scarsità. Le popolazioni d'Italia e d'Europa al passaggio del millennio, *Il Mulino*, 6, pp. 993-1009.
- Maley, B. (2002), Families, Fertility and Maternity Leave. Issue Analysis, Centre for Independent Studies, 24, (www.cis.org.au/IssueAnalysis/ia24).
- Manfredi, S. (2001), Good Practices: A Comparative Research between the Province of Bologna and the Region of the Oxfordshire (UK). Paper presented at the Conference Harmonization of Family and Work. Flexible Practices in Companies, Bologna, 21-22/6/2001.
- McDonald, P. & Kippen, R. (2000), The Implication of Below Replacement Fertility for the Labour Supply and International Migration, 2000-2050, Paper presented at the 2000 Annual Meeting of the Population Association of America, Los Angeles, 23-25 March, 2000.
- McDonald, P. (2000), Gender Equity, Social Institutions and the Future of Fertility, *Journal of Population Research*, 17, pp. 1-16.
- McDonald, P. (2002), The Toolbox of Public Policies to Impact on Fertility- A Global View, Paper presented at the Annual Seminar of the European Observatory on Family Matters, Sevilla 15-16/9 2000.
- Meyers, M., Gornick, J. & Ross, K. (1999), Public Childcare, Parental Leave and Employment, in D. Sainsbury (Ed.), *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford, Oxford University Press.
- Milligan, K. (2002), Quebec's Baby Bonus: Can Public Policy Raise Fertility? Backgrounder C.D. Howe Institute (www.cdhowe.org/Milligan_Backgrounder.pdf).
- Morgan, P. & Berkowitz King, R. (2001), Why Have Children in the 21st Century? Biological Predisposition,

- Social Coercion, Rational Choice, *European Journal of Population*, 17, pp. 3-20.
- Oláh, L. (1998), Do Public Policies Influence Fertility? Evidence from Sweden and Hungary from a Gender Perspective. *Stockholm Research Reports in Demography*, 30, pp. 3-55.
- Percival, R., Harding, A. (1999), The Public and Private Costs of Children in Australia, 1993-1994, Paper presented at the Conference on "Child Well-Being in Rich and Transition Countries", Luxembourg 1/10/1999.
- PP (2001), Plan Integral de Apoyo a la Familia 2001-2004.
- PSOE (2002), Políticas para el Bienestar de las Familias, Propuestas Cuadernos Socialistas, 4, pp. 1-41.
- Requena, M. (2002a), Formación de la pareja y fecundidad: una simulación con datos de la Comunidad de Madrid, *Empiria*, 5, pp. 37-68.
- Requena, M. (2002b), Juventud y dependencia familiar en España, *Estudios de Juventud*, 58, pp. 19-32.
- Requena, M. (2003), Emparejamiento y fecundidad en España: una análisis de la diversidad regional, en prensa.
- Rindfuss, R. R., Benjamin, K. & Morgan, S. (2000), The Changing Institutional Context of Low Fertility. Paper presented at the Annual Meetings of the Population of Association of America, Los Angeles 22-25/3/2000, forthcoming in *Population Research and Policy Review*, (September, 2003).
- Robinson, W. (1997), The Economic Theory of Fertility Over Three Decades, *Population Studies*, 1, pp. 63-74.
- Roesen, M. (1999), Impacts on Fertility and Female Employment of Parental Leave Programs. Evidence from Three Nordic Countries. Paper presented at the European Population Conference, The Hague, 30/8 – 3/9/1999.
- Salido, Olga. (2002), La participación laboral de las mujeres en España: cifras para un debate, Documento de Trabajo de la Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), 02-15.
- Saraceno, C. (1999), "Italiani, fate più figli". *Giovani generazioni e scelte demografiche*, *Il Mulino*, 2, pp. 225-234.
- Stark, L. & Kohler, H.-P. (2001), The Public Perception and Discussion of Falling Birth Rates: The Recent Debate Over Low Fertility in the Popular Press, MPIDR working paper 2000-009.
- Sundström, M. & Duvander, A.-Z. (2002), Family Division of Childcare and the Sharing of Parental Leave among New Parents in Sweden, *European Sociological Review*, 18, pp. 433-447.
- Sundström, M. & Stafford, F. (1992), Female Labour Force Participation, Fertility and Public Policy in Sweden, *European Journal of Population*, 8, pp. 199-215.
- Taskinen, S. (2000), Alternative Child-Care Policies and Fertility, Paper presented at the Annual.

Índice de Tablas

Tablas

Tabla 1. Distribución del número de hijos tenido y tasa media de fecundidad según año de nacimiento	15
Tabla 2. Número de hijos y nivel educativo	15
Tabla 3. En columnas, distribución en función del número de hijos tenido, según las características socio-económicas de la pareja (porcentajes verticales); en la última fila, porcentaje de parejas con un único proveedor de renta o con dos en cada grupo socio-económico (porcentajes horizontales)	16
Tabla 4. Delimitación del déficit de natalidad. Satisfacción con el número de hijos. En caso de no satisfacción, número deseado de hijos	17

Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Alvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.
- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.

18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.

19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.

20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.

21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.

22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.

23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.