

¿Implosión demográfica?

La baja fecundidad y las medidas tomadas en la Unión Europea

ÁREAS DE INVESTIGACIÓN DE RAND

POLÍTICAS DE INFANCIA
JUSTICIA CIVIL
EDUCACIÓN
ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE
SALUD Y ATENCIÓN SANITARIA
ASUNTOS INTERNACIONALES
SEGURIDAD NACIONAL
DEMOGRAFÍA Y ENVEJECIMIENTO
SEGURIDAD CIUDADANA
CIENCIA Y TECNOLOGÍA
DROGADICCIÓN
TERRORISMO Y SEGURIDAD NACIONAL
INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTES

Este documento forma parte de las series de síntesis de los estudios de RAND Corporation. Estas síntesis de los estudios de RAND son resúmenes orientados al ámbito de las políticas de documentos individuales revisados por especialistas o de un conjunto de material publicado.

Oficinas de la corporación
1776 Main Street
P.O. Box 2138
Santa Monica, California
90407-2138
TEL 310.393.0411
FAX 310.393.4818

RAND Europe—Cambridge
Westbrook Centre
Milton Road
Cambridge CB4 1YG
United Kingdom
TEL +44.1223.353.329
FAX +44.1223.358.845

© RAND 2006

www.rand.org

La natalidad y el tamaño familiar descienden en toda Europa. La tasa de fecundidad en todos los países de la Unión Europea es ahora de menos de dos hijos por mujer (ver Figura 1). Como resultado, la población de los países europeos crece muy lentamente o comienza a descender.

Esta baja fecundidad acelera el envejecimiento de la población. Como región, Europa en el año 2000 presentaba el porcentaje más alto de personas mayores de 65 años (un 15%). Según los datos del *Bureau of the Census* de los Estados Unidos, se estima que este porcentaje se duplicará hacia el año 2050.¹

Estas tendencias demográficas son el presagio de tiempos difíciles para las economías europeas. Por ejemplo, una reducción de la población activa puede disminuir la productividad, mientras que el aumento de la proporción de personas mayores amenaza la solvencia de los sistemas de pensiones y de seguridad social. A medida que desciende el tamaño de los hogares, se reduce la capacidad para cuidar de las personas mayores, y éstas se enfrentan al aumento de los costes y de las necesidades de atención sanitaria. Todos estos elementos combinados pueden crear barreras importantes para alcanzar los objetivos de la Unión Europea (UE) de pleno empleo, crecimiento económico y cohesión social.

La preocupación causada por estas tendencias ha originado un debate importante acerca de las políticas más eficaces para revertir o mitigar su impacto. El debate sobre estas políticas se ha enfocado hacia tres planteamientos: (1) la promoción del aumento de la inmigración de personas en edad laboral; (2) la incentivación de la natalidad, especialmente entre las parejas jóvenes; y (3) la reforma de la política social para gestionar las consecuencias negativas de estas tendencias, incluidas aquellas

Resumen

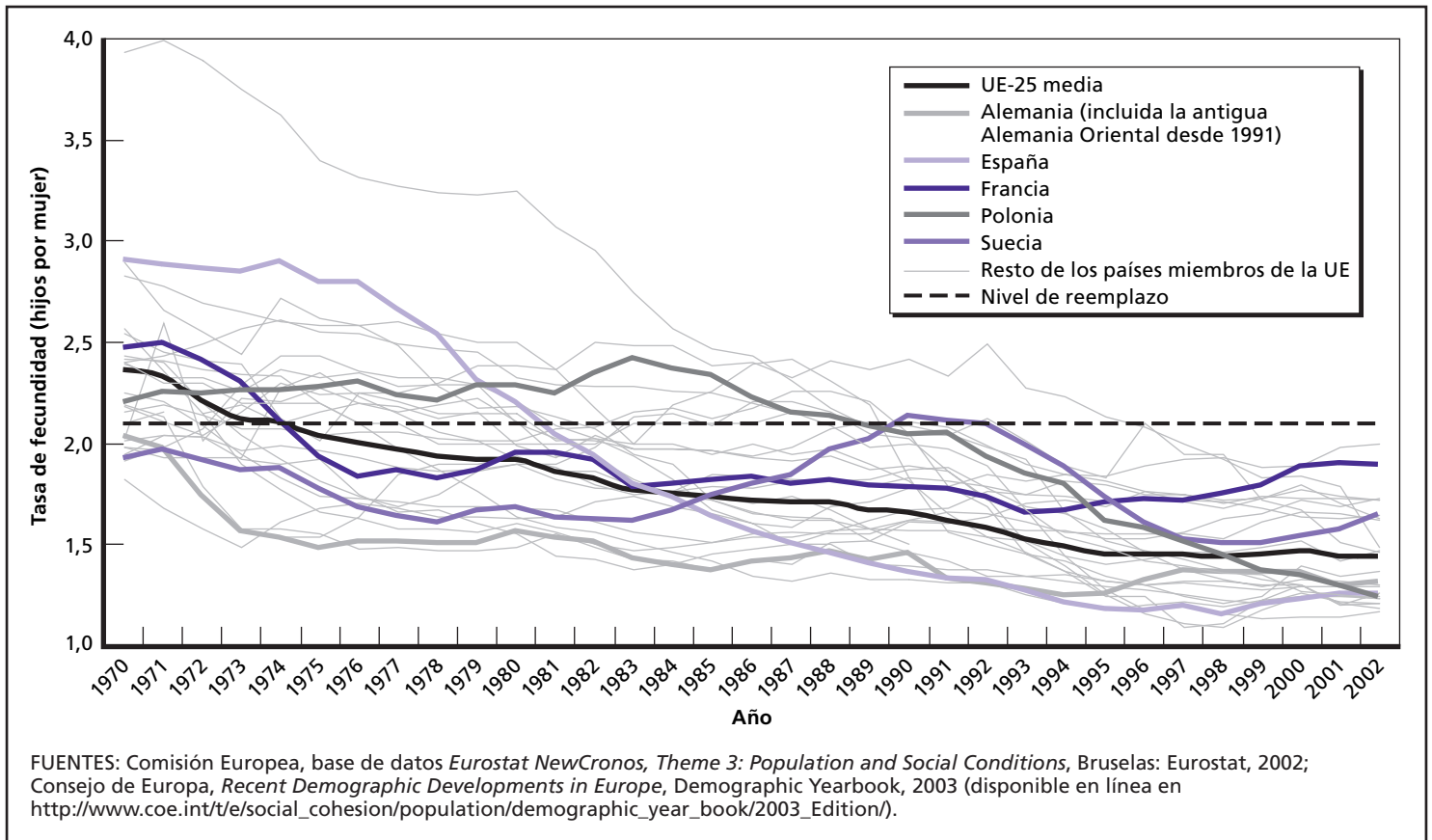
Actualmente en Europa se está produciendo un descenso de la natalidad y un envejecimiento de la población. Este estudio evalúa las políticas que pueden prevenir o mitigar las consecuencias adversas de estas dos tendencias. RAND ha elaborado un marco analítico en el que destaca las interrelaciones entre las políticas gubernamentales, las condiciones socioeconómicas y el comportamiento demográfico en el ámbito de los hogares. Utilizando este marco como guía, el equipo de RAND ha revisado los estudios existentes, ha examinado los datos demográficos europeos y ha llevado a cabo estudios de caso en cinco países.

medidas que podrían aumentar la edad de jubilación o incentivar la participación de un mayor número de mujeres en el mercado laboral. Hasta la fecha este debate ha producido más acaloramiento que luces, y la evidencia científica basada en estudios sólidos que podría aportar información al debate sigue siendo ambigua. Muchos aspectos de la relación entre políticas nacionales y tendencias demográficas son polémicos o no se comprenden bien, y sigue siendo difícil aislar los efectos de las iniciativas políticas específicas de los efectos de las condiciones sociales, políticas y económicas más globales.

Para aportar información a las deliberaciones de la UE sobre estas políticas, los analistas de RAND Europa y RAND EE.UU. han examinado la relación entre políticas y cambios demográficos. El equipo de RAND analizó las relaciones entre las políticas de los gobiernos europeos, las tendencias y el comportamiento demográficos, y evaluó las políticas que podrían prevenir o mitigar las consecuencias adversas de la baja fecundidad y del enve-

¹ Kevin Kinsella y Victoria A. Velkoff, *An Aging World: 2001*, Washington, D.C.: U.S. Census Bureau, Series P95/01-1, 2001, p. 9.

Figura 1
Tendencias de las tasas de fecundidad en la UE, 1970-2002



jecimiento de la población. La monografía *Low Fertility and Population Ageing: Causes, Consequences, and Policy Options* documenta los hallazgos del estudio.

El estudio se centró en tres actividades: analizó las tendencias demográficas de Europa; examinó la relación entre las políticas nacionales por un lado y las tendencias demográficas y el comportamiento en el ámbito de los hogares por el otro; y efectuó estudios de caso en cinco países — Alemania, España, Francia, Polonia y Suecia — que representan una combinación de Estados miembros originales y recientes de la UE, con niveles de fecundidad y de inmigración neta diversos, y con distintos planteamientos en sus políticas.

El estudio concluyó que:

- La inmigración no es un mecanismo viable para revertir el envejecimiento de la población o sus consecuencias.
- Las políticas nacionales pueden reducir el descenso de la fecundidad bajo las circunstancias adecuadas.
- Sin embargo, no hay ninguna política de intervención que funcione de forma infalible.
- Lo que funciona en un país puede que no funcione en otro. El contexto social, económico y político condiciona el efecto de las políticas.
- Las políticas diseñadas para mejorar las condiciones sociales y económicas más generales pueden afectar a la fecundidad de forma indirecta.

- Las políticas relacionadas con la población tardan bastante en ofrecer resultados — el aumento de la fecundidad tarda una generación en traducirse en un aumento de la población activa — por lo que tienen poco atractivo político.

El aumento de la inmigración no invierte el envejecimiento de la población

Permitir la entrada de un elevado número de inmigrantes en edad laboral en los países de la UE no es una solución viable para resolver el problema del envejecimiento de la población. El número absoluto de inmigrantes necesarios para compensar el envejecimiento de la población en los países de la UE sería inaceptable bajo el clima socio-político actual de Europa. A lo que hay que añadir que, a largo plazo, los inmigrantes también envejecen. El estudio concluyó que el debate debería enfocarse hacia la inmigración como herramienta potencial para la ralentización — en lugar de la reducción — del envejecimiento de la población.

Las políticas de los gobiernos pueden ralentizar el descenso de la fecundidad

Las políticas gubernamentales *pueden* tener un impacto en la fecundidad. Por ejemplo, España y Francia presentan un contraste instructivo. En la actualidad, España tiene la segunda tasa de fecundidad más baja de los 15 Estados miembros de la UE originales.

Sin embargo, hace tan sólo una generación (en 1971), la fecundidad de España se encontraba entre las más altas de Europa. El espectacular descenso de la fecundidad desde entonces se ha asociado a la transición del régimen pronatalista de Franco — que prohibía los métodos anticonceptivos y fomentaba las familias numerosas — a un régimen democrático sin una política explícita en este respecto.

Francia, por el contrario, fue la primera nación europea en experimentar la caída de la tasa de fecundidad por lo que puso en vigor un conjunto enérgico de políticas para impulsar la natalidad durante varias décadas, y ahora tiene la segunda tasa de fecundidad más alta de Europa (detrás de Irlanda). La tasa de fecundidad en Francia no ha descendido tanto como en otros países, y de hecho aumentó entre 1993 y 2002 (ver Figura 1).

La inversión del descenso de la fecundidad ha implicado una combinación de políticas

Nunca ha habido un único programa que haya funcionado de forma aislada para invertir la tendencia hacia la baja fecundidad. A lo largo de la historia los gobiernos han intentado aumentar la fecundidad mediante una combinación de políticas y programas. Por ejemplo, Francia en décadas recientes ha empleado una serie de políticas enfocadas hacia la consecución de dos objetivos: reconciliar la vida familiar y laboral e invertir el proceso de descenso de la fecundidad. Para lograr el primer objetivo este país puso en vigor subsidios cuantiosos para el cuidado de niños. Para lograr el segundo, las familias reciben una subvención por tener al menos tres hijos.

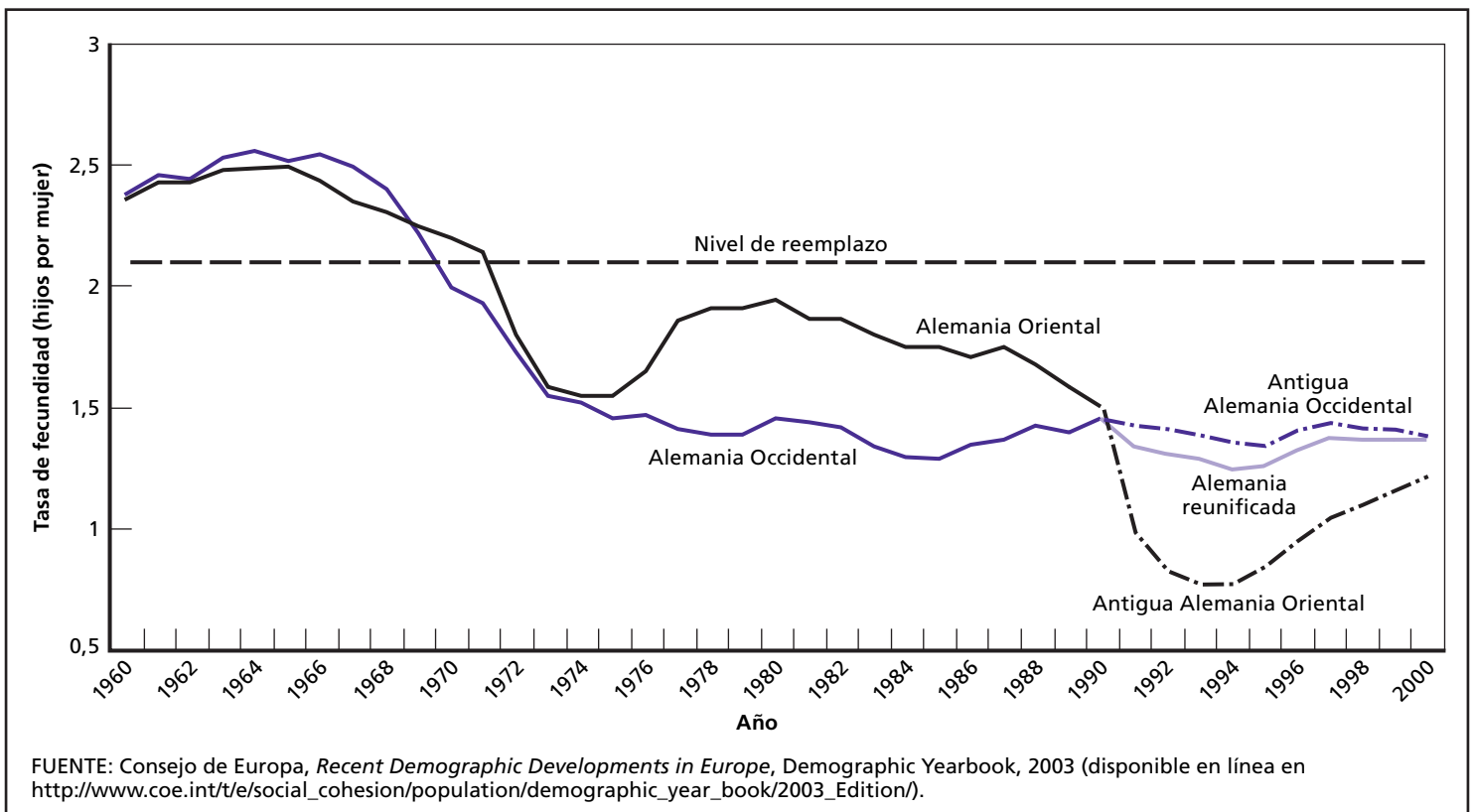
Suecia, por el contrario, invirtió el descenso de la fecundidad que experimentó en la década de los 70 mediante una combinación de políticas cuyo objetivo no era específicamente elevar la fecundidad. Las políticas enfocadas hacia la mejora de las condiciones laborales para las personas con hijos en la década de los 80 permitieron a muchas mujeres criar a sus hijos mientras permanecían laboralmente activas. Los mecanismos para ello fueron: horarios de trabajo flexibles, cuidado infantil de calidad y amplios permisos para las personas con hijos con condiciones económicas razonables.

El contexto político, económico y social influye en el impacto de las políticas

El diseño de programas que den resultados adecuados se complica por el hecho de que las políticas que funcionan en un país pueden no funcionar en otros. Las distintas formas de intervención tienen efectos variables debido a la diversidad, complejidad y cambios de los contextos político, económico y social en los que se implementan. El impacto de estos contextos aparece en algunas de las radicales transiciones políticas de las que Europa ha sido testigo en las dos últimas décadas.

Por ejemplo, la caída de la fecundidad en la antigua Alemania Oriental tras la reunificación parece deberse más a los cambios en el entorno social que a los políticos. Las mujeres que se enfrentaron a la unificación con dudas sobre su situación económica fueron menos proclives a tener descendencia en el año o dos siguientes. El contraste entre la antigua Alemania Oriental y la antigua Alemania Occidental es instructivo (ver Figura 2): después de la reunificación,

Figura 2
Tendencias de las tasas de fecundidad en Alemania Occidental y Oriental, 1960–2000



la tasa de fecundidad de la antigua Alemania Occidental permaneció relativamente estable, mientras que la de la antigua Alemania Oriental cayó en picado durante los primeros tres años. De forma similar, la transición a una economía de libre mercado en Polonia cambió el entorno económico y los incentivos para la natalidad. Desde 1989 Polonia ha experimentado un descenso marcado en la fecundidad.

Suecia proporciona un ejemplo distinto. Aunque Suecia no ha sufrido una transformación política ni económica, sus condiciones económicas han afectado a la fecundidad. A diferencia de la mayoría de los países, las tasas de fecundidad de Suecia están asociadas positivamente con los ingresos de las mujeres — probablemente porque éstos constituyen una proporción sustancial del ingreso total de los hogares suecos. Dado que las prestaciones de los permisos parentales son proporcionales al salario, las mejoras en las condiciones económicas se traducen en mayores ventajas, algo que puede ayudar a promocionar el aumento de la fecundidad. Posiblemente, parte del descenso de la fecundidad en Suecia en la década de los 90 se deba al empeoramiento de las condiciones económicas.

Los cambios demográficos son lentos

Las políticas gubernamentales enfocadas al cambio de las tendencias de descenso de la fecundidad suelen, por lo general, estar planteadas a largo plazo y requieren muchos años para dar fruto. Pocas políticas demográficas tienen un efecto inmediato (por ejemplo las que restringen o permiten el aborto), pero son excepciones, y suelen afectar más al calendario de la fecundidad que a la descendencia final. Las políticas demográficas enfocadas a aumentar la fecundidad suelen tardar al menos una generación en incrementar el volumen de mano de obra.

Como resultado, existe una desconexión entre los ciclos electorales (normalmente de entre 4 y 5 años) y el más extenso ciclo de las políticas demográficas. Los políticos tienen pocos incentivos para apoyar este tipo de políticas, especialmente cuando su capital político puede verse mermado al entrar en un ámbito no exento de controversia. Por lo tanto, las políticas demográficas tienden a carecer de atractivo y de defensores políticos.

Los políticos, en cambio, tienden a centrarse en programas de mitigación de los efectos del envejecimiento demográfico, ya que ofrecen resultados a más corto plazo. Uno de estos programas consiste en impulsar la participación laboral. Por ejemplo, mediante la promoción de una vida laboral más larga e incentivando la entrada de nuevos participantes, como las mujeres, en el mundo laboral. Otras políticas relacionadas son aquéllas cuyo objetivo es mejorar la productividad de los trabajadores de más edad.

Conclusión

Este estudio indica que, bajo determinadas condiciones, los gobiernos europeos pueden enfrentarse con éxito a la inminente amenaza económica del descenso de las tasas de fecundidad y del envejecimiento demográfico. Las políticas que eliminan los impedimentos para ejercer un trabajo y tener una carrera profesional a la vez que se tienen hijos, son una parte crítica de cualquier solución. Sin embargo, revertir el envejecimiento de la población y la baja fecundidad a largo plazo sigue siendo problemático, dado que las políticas adecuadas para ello pueden no dar frutos hasta que la generación siguiente alcance la edad de incorporación al mundo laboral. Antes de que esto ocurra se habrán jubilado millones de personas pertenecientes a la generación del “baby boom”. La solución, por lo tanto, requiere una visión a largo plazo y coraje político. ■

Nuestro agradecimiento a Lucila Sanz (lucila.sanz@easynet.co.uk) por traducir el texto y a Teresa Castro Martín por la revisión de la traducción.

This is a Spanish translation of *Population Implosion? Low Fertility and Policy Responses in the European Union* (RB-9126-EC).

Este resumen describe el trabajo realizado por RAND Europa que se documenta en *Low Fertility and Population Ageing: Causes, Consequences, and Policy Options*, autores: Jonathan Grant, Sijtijn Hoorens, Suja Sivadasan, Mirjam van het Loo, Julie DaVanzo, Lauren Hale, Shawna Gibson y William Butz, MG-206-EC (sólo disponible en la Web en <http://www.rand.org/publications/MG/MG206>), 2005, 172 pp., ISBN: 0-8330-3671-8. La preparación para este resumen del estudio ha sido apoyada por el programa *Population Matters* de RAND Labor and Population, financiado por la Fundación William and Flora Hewlett. RAND Corporation es una organización dedicada a la investigación sin ánimo de lucro que proporciona análisis objetivos y soluciones efectivas para los retos a los que se enfrentan los sectores públicos y privados de todo el mundo. Las publicaciones de RAND no reflejan necesariamente las opiniones de sus clientes ni de sus patrocinadores. RAND® es una marca comercial registrada.

RAND Offices Santa Monica • Washington • Pittsburgh • Doha • Berlin • Cambridge • Leiden



EUROPE

THE ARTS
CHILD POLICY
CIVIL JUSTICE
EDUCATION
ENERGY AND ENVIRONMENT
HEALTH AND HEALTH CARE
INTERNATIONAL AFFAIRS
NATIONAL SECURITY
POPULATION AND AGING
PUBLIC SAFETY
SCIENCE AND TECHNOLOGY
SUBSTANCE ABUSE
TERRORISM AND
HOMELAND SECURITY
TRANSPORTATION AND
INFRASTRUCTURE
WORKFORCE AND WORKPLACE

This PDF document was made available from www.rand.org as a public service of the RAND Corporation.

This product is part of the RAND Corporation research brief series. RAND research briefs present policy-oriented summaries of individual published, peer-reviewed documents or of a body of published work.

The RAND Corporation is a nonprofit research organization providing objective analysis and effective solutions that address the challenges facing the public and private sectors around the world.

Support RAND

[Browse Books & Publications](#)

[Make a charitable contribution](#)

For More Information

Visit RAND at www.rand.org

Explore [RAND Europe](#)

View [document details](#)

Limited Electronic Distribution Rights

This document and trademark(s) contained herein are protected by law as indicated in a notice appearing later in this work. This electronic representation of RAND intellectual property is provided for non-commercial use only. Permission is required from RAND to reproduce, or reuse in another form, any of our research documents for commercial use.