

Análisis de políticas de familia en la Unión Europea

Irene Ariño, politóloga

INFORME XXII

FUNDACIÓN DISENSO

Pº. del General Martínez Campos 21, 1ºA.
28010, Madrid
info@fundaciondisenso.org
prensa@fundaciondisenso.org

1. ÍNDICE

1.Introducción.....	5
2.Impacto socioeconómico del envejecimiento.....	12
3.La importancia de la familia	16
4.Evolución demográfica de Polonia, Hungría, Italia, Finlandia y Alemania	17
5.Comparación de las políticas profamilia.....	26
5.1. Gasto público en políticas de familia y educativas	26
5.2. Permisos de paternidad.....	31
5.3. Educación de 0 a 5 años	36
6.El efecto de las políticas proFamilia.....	39
7.Conclusión y recomendaciones	41
8.Referencias bibliográficas	44

INFORME XXII

Para la realización del presente informe se ha contado con la valiosa participación de colaboradores especializados en la materia.

Agradecemos sinceramente sus significativas aportaciones.

1. INTRODUCCIÓN

Hasta ahora, la población humana ha mantenido un crecimiento constante, no obstante, existe la posibilidad de que en las próximas décadas empiece a descender. Este fenómeno puede atribuirse a lo que Fernández-Villaverde (2021) denomina “*colapso de la fertilidad*”. Para ilustrar el colapso, Fernández-Villaverde (2021) pone de ejemplo Corea del Sur. En el país surcoreano, los nacimientos habrían caído un 75% entre 1960 y 2020. Si nos fijamos, además, en la reducción del número de nacimientos con respecto a la población total, esta es todavía mayor, situándose en el 88%.

Más allá de este ejemplo, los países avanzados se enfrentan a un creciente envejecimiento de su población. Según la OECD (2021), el número de personas de 65 años o más se ha duplicado en los países desarrollados entre 1960 y 2019, pasando de representar menos del 9% a superar el 17%. Este fenómeno se explica por la disminución de la tasa de fertilidad (ver figuras 1 y 2) y el aumento de la esperanza de vida.

Esto implica que, en el futuro, la proporción de la población de mayor edad seguirá aumentando. Como se ilustra en la figura 3, se prevé que, en el conjunto de la OCDE, 1 de cada 4 personas tenga 65 años o más. En algunos países, como Corea del Sur, la ratio de dependencia podría

aproximarse al 50%. En otras palabras, se anticipa un envejecimiento generalizado de la población en las próximas décadas en todos los países desarrollados.

Los países industrializados han experimentado una transición demográfica similar (Conde-Ruiz y González, 2021). Han pasado de tener elevadas tasas de mortalidad y natalidad, y de ser testigos de un fuerte crecimiento demográfico impulsado por el descenso de la mortalidad gracias a los avances médicos, económicos y sociales, a que la población se haya estabilizado como producto de un descenso en la mortalidad y la natalidad.



Figura 1: Tasa de fertilidad proyectada por las Naciones Unidas.

Fuente: Naciones Unidas. ● 1960 ● 2021 ● 2060

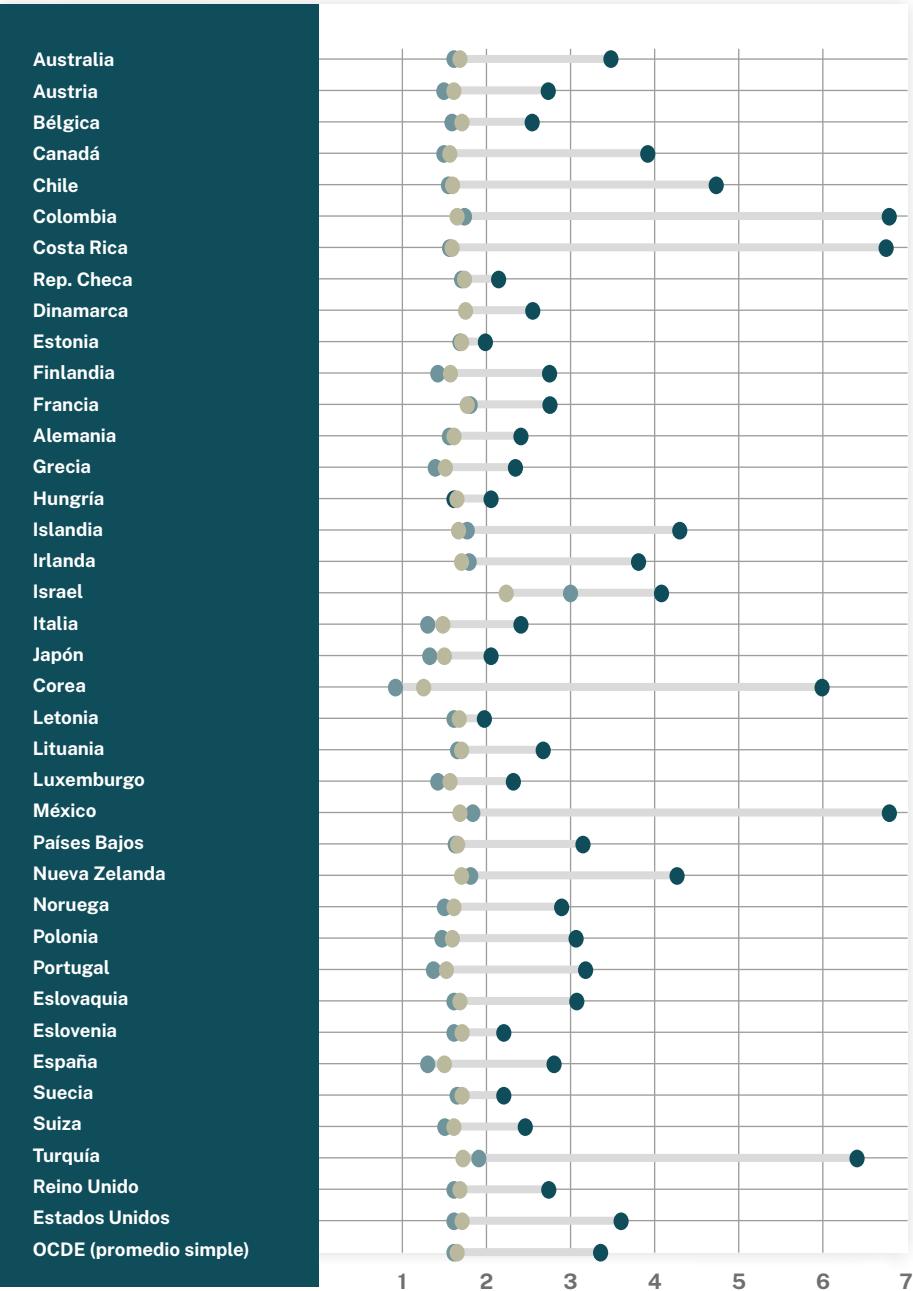
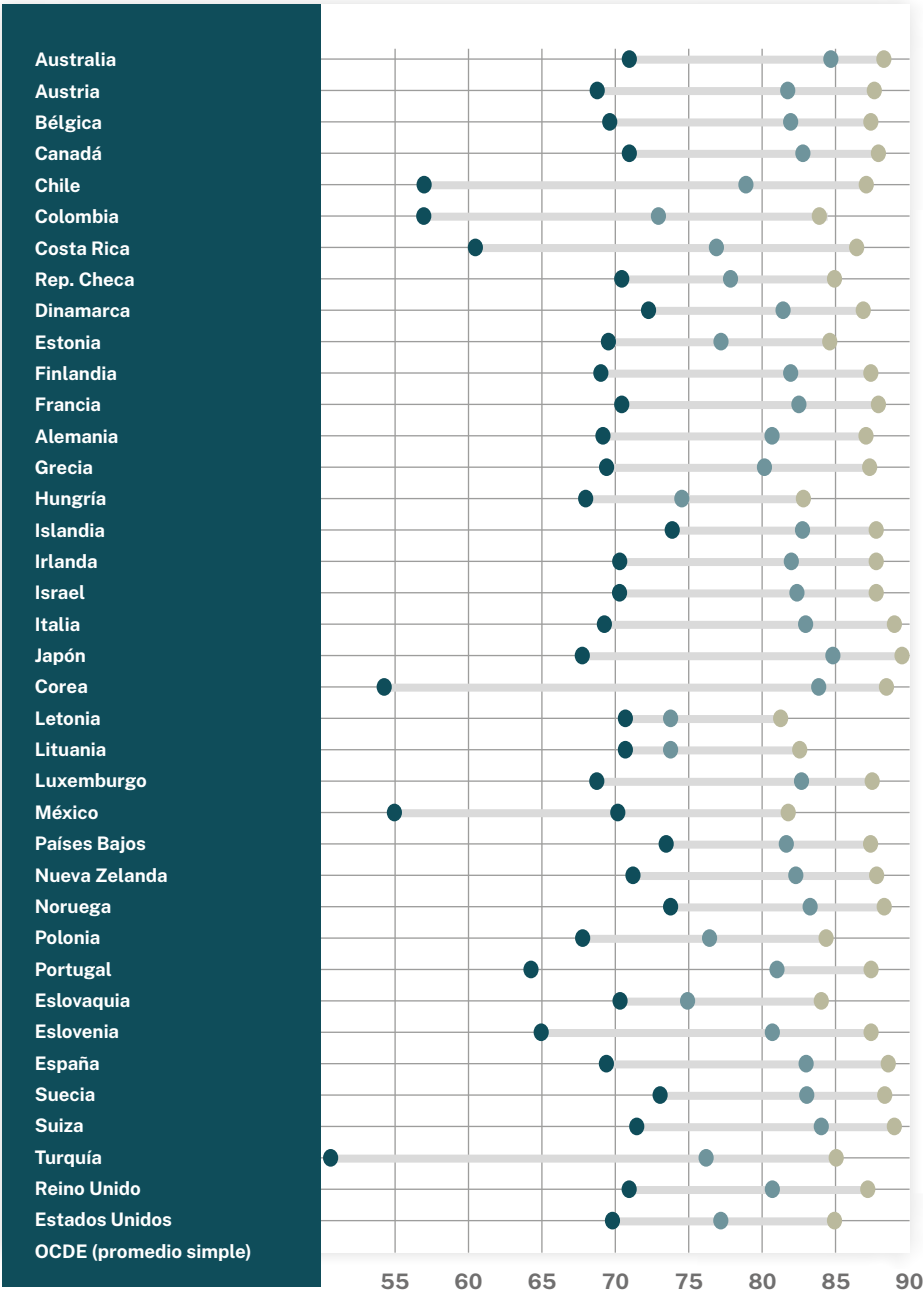


Figura 2: Esperanza de vida al nacer proyectada por las Naciones Unidas.

Fuente: Naciones Unidas. ● 1960 ● 2021 ● 2060



INFORME XXII

Figura 3: Población de más de 65 años como porcentaje del total.

Fuente: OCDE. ● 2021 ● 2060



INFORME XXII

Este cambio no sólo explica por qué más personas alcanzarán los 65 años de edad, sino también por qué éstos vivirán más años. Las figuras 4 y 5 reflejan esta tendencia creciente,

interrumpida únicamente por la pandemia de la COVID-19. En 2060, se espera que una persona de 65 años viva otros 24 años adicionales, es decir, 4 años más que en la actualidad.

Figura 4: Esperanza de vida a los 65 años de edad en los países de altos ingresos. Fuente: Naciones Unidas.

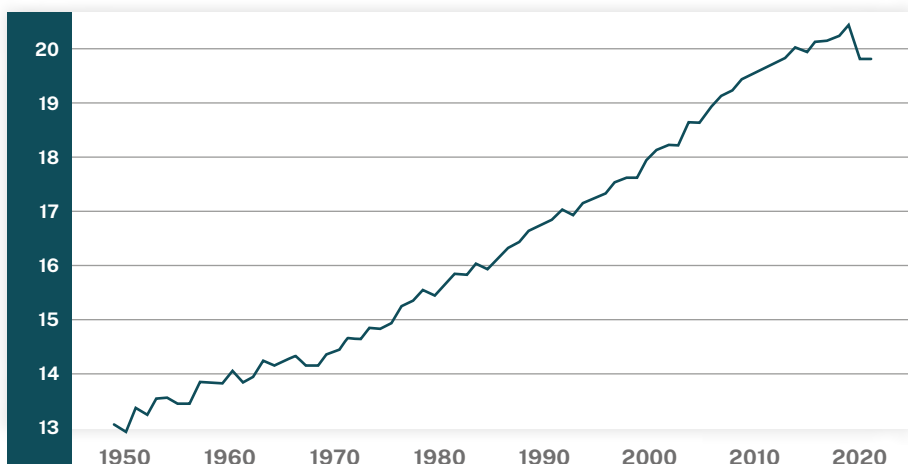
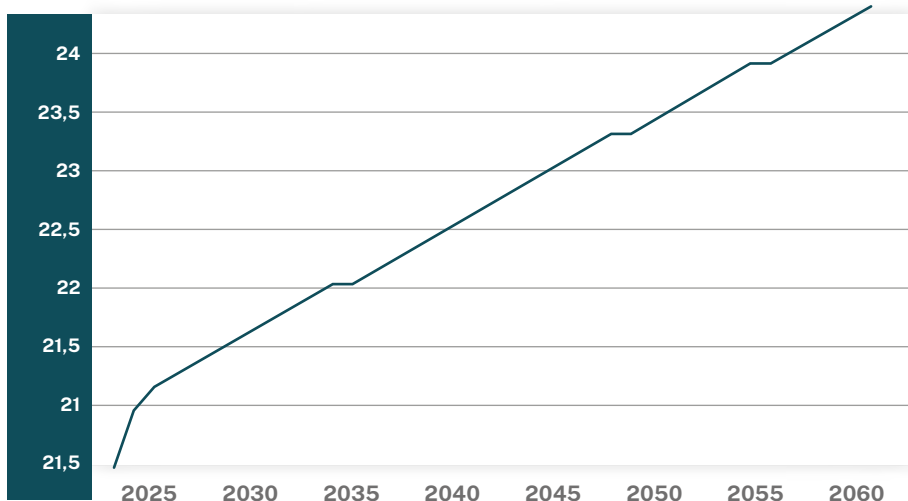


Figura 5: Esperanza de vida a los 65 años de edad en los países de altos ingresos proyectada por las Naciones Unidas. Fuente: Naciones Unidas.

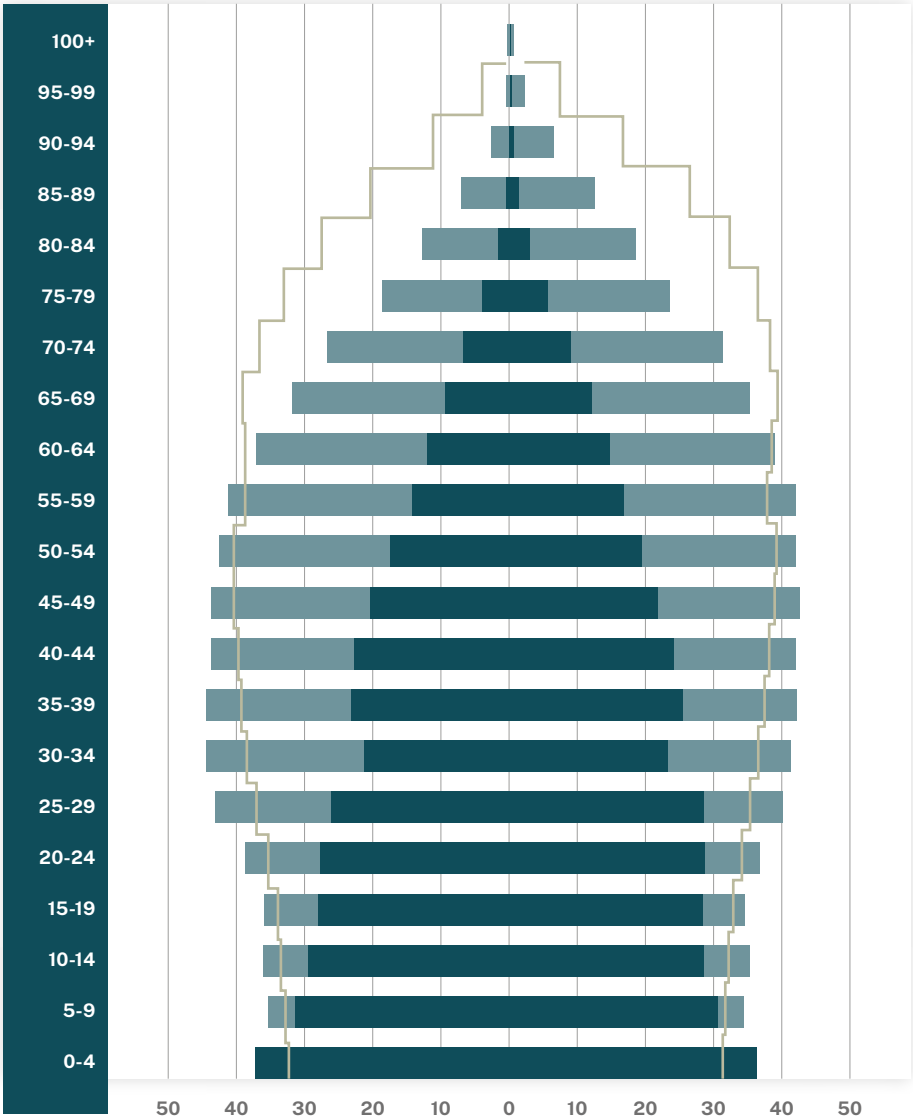


INFORME XXII

Mientras que la pirámide de población actual, con una punta y base más estrechas, refleja un gran peso de la población entre los 25 y hasta los 60

años (ver figura 6), en 30 años se espera que la pirámide se ensanche en la parte superior, dando mayor importancia a la población de más edad.

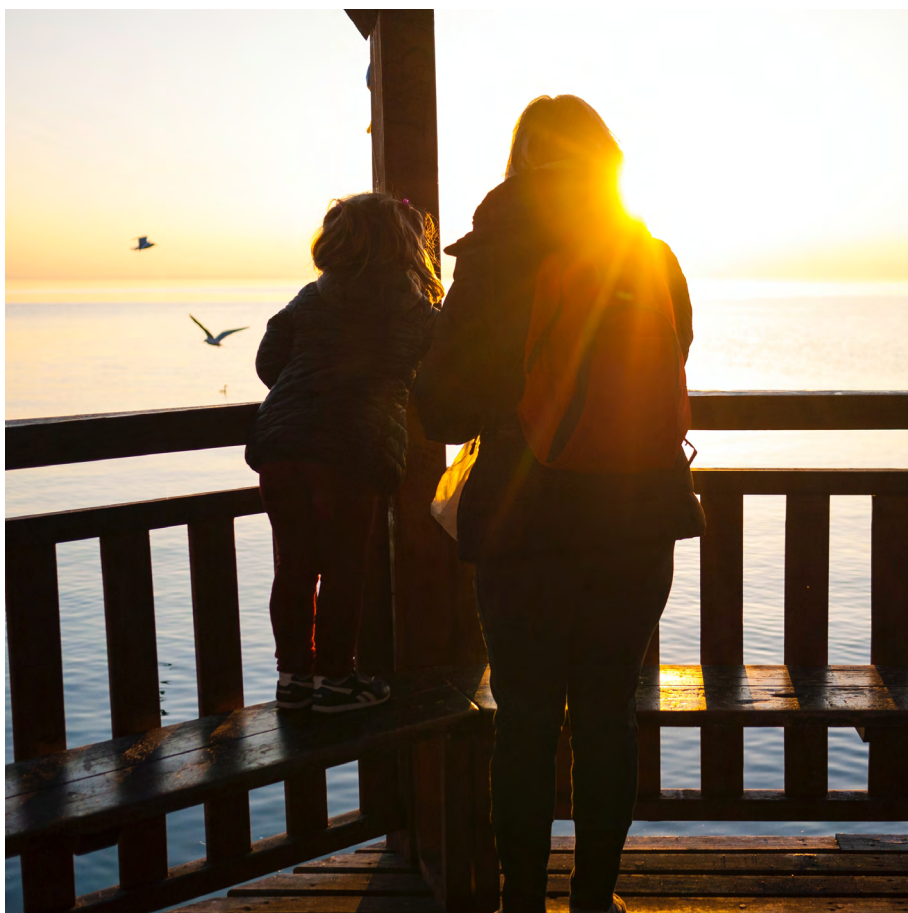
Figura 6: Evolución prevista de la pirámide de población por las Naciones Unidas en los países de altos ingresos. Fuente: Naciones Unidas. ● 1950 ● 2020 ● 2060



INFORME XXII

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es señalar los efectos socioeconómicos de los cambios demográficos indicados y evaluar las políticas públicas llevadas a cabo por una serie de países europeos para revertir dicha tendencia y fortalecer a la familia. La estructura es como sigue. La sección 2 repasa la literatura sobre los efectos económicos de la nueva realidad demográfica. En la sección 3 se exponen una serie de argumentos dirigidos

a demostrar la importancia de la familia en la sociedad más allá del impacto económico del envejecimiento poblacional. En la sección 4 se muestra la evolución demográfica de los países incluidos en la muestra, mientras que en el apartado 5 se realiza una comparativa de las políticas de familia aplicadas en distintos países. En la sección 6 se muestran los efectos de las políticas de familia. La sección 7 recoge las conclusiones principales.



2. IMPACTO SOCIOECONÓMICO DEL ENVEJECIMIENTO

El crecimiento económico de un país puede venir determinado por dos variables. La primera es la cantidad de población que se encuentre en un momento determinado trabajando. A mayor volumen de trabajadores, más bienes y servicios se pueden producir. La segunda variable es el nivel de productividad de los trabajadores. Si un mismo número de trabajadores son capaces de producir más gracias a nuevos avances tecnológicos, también aumentará el crecimiento económico.

La transición demográfica descrita hasta el momento conduce a una situación en la que, muy probablemente, la población mundial caiga en las próximas décadas. Además, se prevé que la fuerza laboral también sea de menor tamaño. Por lo tanto, se pueden esperar tasas de crecimiento del PIB menores.

Por ejemplo, Maestas et al. (2016) encuentran que, entre 1980 y 2010, la proporción de población mayor de 60 años creció en un 16.8% en los Estados Unidos. El envejecimiento en el país norteamericano redujo el crecimiento en 0.3 puntos porcentuales por año. Si la proporción de población mayor de 60 años que había en Estados Unidos en 1980 se hubiese mantenido constante, el PIB por habitante habría sido un 9.2% superior.

Lo más sorprendente, quizás, es que el envejecimiento no solo tiene implicaciones sobre la población en activo, sino que afecta negativamente a la productividad. Un aumento del 10% en la proporción de población mayor de 60 años conduce a un descenso del 3.4% del PIB por hora trabajada.

La razón de este efecto es que si los trabajadores de más edad son complementarios de los más jóvenes (formándoles, por ejemplo, y de esta forma incrementando su productividad), esto resultaría en una menor productividad para ambas cohortes. Asimismo, como veremos más adelante, la innovación y el emprendimiento también se pueden ver afectados. Si bien es cierto que el capital por trabajador podría aumentar, existen 3 factores que pueden contrarrestar el aumento del capital por trabajador, y, por lo tanto, disminuir el capital por empleado (Lee & Mason, 2017):

1. Los gobiernos se tienen que endeudar para sostener las transferencias hacia la población de más edad (pensiones).
2. El mayor capital por trabajador puede ejercer una influencia negativa sobre los tipos de interés, lo que desincentiva el ahorro.

3. La inversión se canaliza hacia otros países que ofrecen un retorno más atractivo.

Es decir, se puede esperar un menor crecimiento de la economía debido al factor demográfico.

El descenso de la productividad dependerá, en cambio, de las características particulares y las políticas públicas llevadas a cabo por los diferentes países. Fernández-Villaverde (2021) señala el caso de Japón, que en términos agregados ha sufrido un estancamiento desde los años 90, pero que, si se tiene en cuenta la relación entre el PIB y el número de adultos en edad de trabajar, el desempeño de su economía no es distinto de otras potencias económicas como son Estados Unidos o Alemania.

Aunque la medida de riqueza más importante pudiera ser la del PIB por habitante, y esta se mantenga más o menos constante, existen al menos dos ámbitos para los cuales es relativamente importante la estructura de la población: las finanzas públicas y la innovación.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad fiscal, el sistema sanitario y el de pensiones son los que precisarán de mayores desembolsos. En ausencia de reformas estructurales que mitiguen el impacto del envejecimiento, la única manera de financiar el mayor gasto público sería vía impuestos

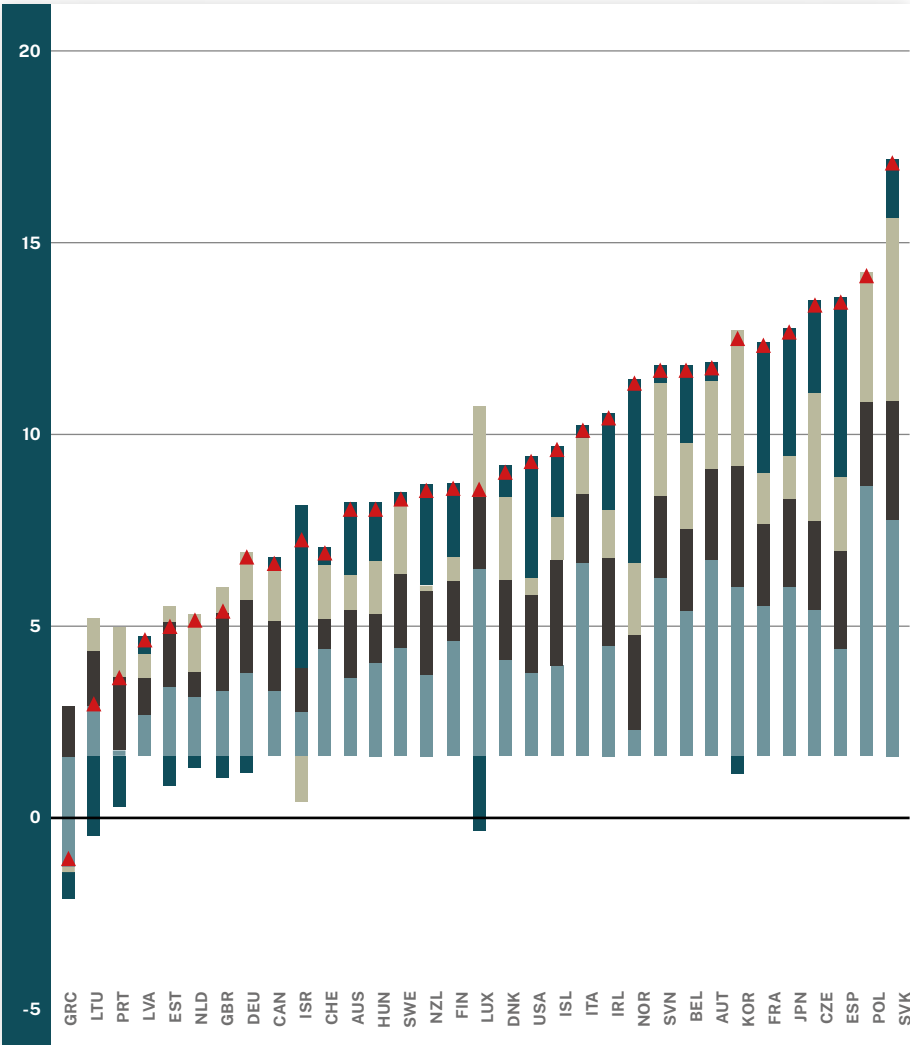
(siempre que se quiera mantener la estabilidad presupuestaria). Las estimaciones realizadas por la OCDE apuntan a que el gasto en sanidad y cuidados de largo plazo crecerá en los países desarrollados en 2.2 puntos porcentuales de PIB hasta 2060. Además, las pensiones seguirán esta misma tendencia alcista, sumando otros 2.8 puntos porcentuales de PIB en las próximas décadas. En total, los ingresos deberían aumentar en 8 puntos porcentuales para lograr mantener la estabilidad presupuestaria en 2060 (Crowe et al., 2022).

No todos los países parten de la misma situación para enfrentarse al previsible aumento del gasto público asociado a la vejez. Países como España, por ejemplo, que parten de mayores niveles de deuda pública y de aumento de la presión fiscal prevista (figura 7), precisan de reformas estructurales; mientras que otros de la Europa del Este y Central tienen un mayor margen para aumentar su endeudamiento y los impuestos. Las mejores opciones, según Crowe et al. (2022), son las de abordar mejoras en el mercado laboral que ayuden a incrementar las tasas de empleo y la extensión de la vida laboral para acomodarla a la evolución de la esperanza de vida. Las políticas migratorias y de fertilidad pueden ser complementarias. Confiar solo en medidas que incrementen los ingresos públicos pueden generar varios problemas:

- 1. Efectos distorsionadores de la actividad económica.
- 2. Escasa capacidad recaudatoria. Implicaciones sobre la distribución de la renta y de la riqueza.
- 3. La aceptación por parte de la sociedad de mayores impuestos.

Figura 7: Cambio en la presión fiscal para mantener los niveles de deuda pública estables entre 2021 y 2060, en % del PIB potencial. Fuente: OCDE.

● Gasto en pensiones ● Otros factores
● Gasto en salud y cuidados de larga duración. ▲ Total
● Otros gastos primarios



Además, cabe destacar que la sostenibilidad de las cuentas públicas viene determinada por la relación entre el endeudamiento y la capacidad de generar ingresos que lo sostengan. Es decir, la ratio entre deuda pública y el PIB juega un papel fundamental. Anteriormente se ha mencionado que el envejecimiento podría restar puntos porcentuales al crecimiento económico (tanto por una menor fuerza laboral como por una menor productividad). Adicionalmente, el mayor gasto público previsto también podría presionar al alza el numerador y/o reducir el PIB si los impuestos generan un efecto distorsionador sobre la generación de la riqueza.

Por último, debe destacarse el efecto del envejecimiento sobre el emprendimiento. Desde el punto de vista individual, los más jóvenes tienen un tiempo relativamente menos escaso que los más mayores. Por lo tanto, la tasa de descuento de sus ingresos futuros será menor para los primeros que para los mayores y, como consecuencia, el valor presente del retorno previsto será mayor. Quien opta por innovar, estaría renunciando a ingresos presentes por unos ingresos mayores en el futuro, por eso es lógico que la franja de edad en la que se produce la mayor probabilidad de creación de empresas es la comprendida entre los 35 y los 44 años. Asimismo, los más jóvenes son menos adversos al riesgo que los más mayores, lo que también refuerza este patrón. Por esta

razón, no sorprende que, en términos agregados, un envejecimiento de la población vaya parejo a un menor emprendimiento por parte de la sociedad. Rui y Breschi (2019) confirman empíricamente que la probabilidad de iniciar un negocio crece con la edad hasta los 30 años, momento a partir del cual la relación se convierte en negativa.

Asimismo, el emprendimiento sería menor en poblaciones envejecidas. La demanda por productos innovadores también caería, ya que adquirir las habilidades necesarias para utilizarlos requieren tiempo y los más mayores tienen una ventana temporal más reducida para compensar los costes en aprender a utilizar una nueva tecnología. Legge (2016) encuentra que en los países desarrollados en los que se produce proceso de envejecimiento de la población más intenso, experimentan también una mayor caída en el número de patentes.



3. LA IMPORTANCIA DE LA FAMILIA

Como se ha señalado en el apartado anterior, las repercusiones de los cambios demográficos actuales y los que se esperan en el futuro se han analizado predominantemente desde el punto de vista de sus efectos económicos. No obstante, su impacto se extiende más allá.

La decisión de tener menos hijos, o incluso de no tener hijos en absoluto, disminuye la capacidad de las familias para cumplir con su función social, creando un vacío que está siendo ocupado por un Estado cada vez más mastodóntico.

La familia ha sido históricamente responsable de proporcionar cuidados físicos y emocionales no solo a los recién nacidos y niños, sino también a los adultos mayores. Además, ofrece un contexto social donde se transmiten los valores, las normas y las tradiciones necesarias para convertir a sus miembros en individuos adultos funcionales (Durkheim, 2012). También proporciona recursos económicos para su propio sostenimiento, actúa como “red de seguridad” en caso de necesidades financieras (Horwitz, 2015), y como contrapeso a la acción estatal.

La forma que toma la familia ha variado entre comunidades y a lo largo del tiempo, adaptándose a los diferentes contextos y necesidades, pero esta

institución basada en la convivencia, los lazos-originalmente, pero no obligatoriamente, sanguíneos-, la agencia moral, la cooperación y la reproducción que existe desde los albores de la humanidad en todas partes. Es la institución humana universal por excelencia, y una de las instituciones sociales más antiguas.

La función desempeñada por la familia es irremplazable. Ni la escuela, la comunidad o el Estado pueden cumplir sus funciones de la misma manera. Sin la existencia de la familia, las sociedades no se habrían desarrollado ni habrían sobrevivido de manera autosuficiente, porque esta tiene los incentivos y el conocimiento necesarios para asumir la responsabilidad del cuidado de las personas que están a su cargo.

Estas son quizás las razones más importantes que deben llevarnos a promover el fortalecimiento de las familias allí donde estas están perdiendo fuerza.

4. EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA DE POLONIA, HUNGRÍA, ITALIA, FINLANDIA Y ALEMANIA

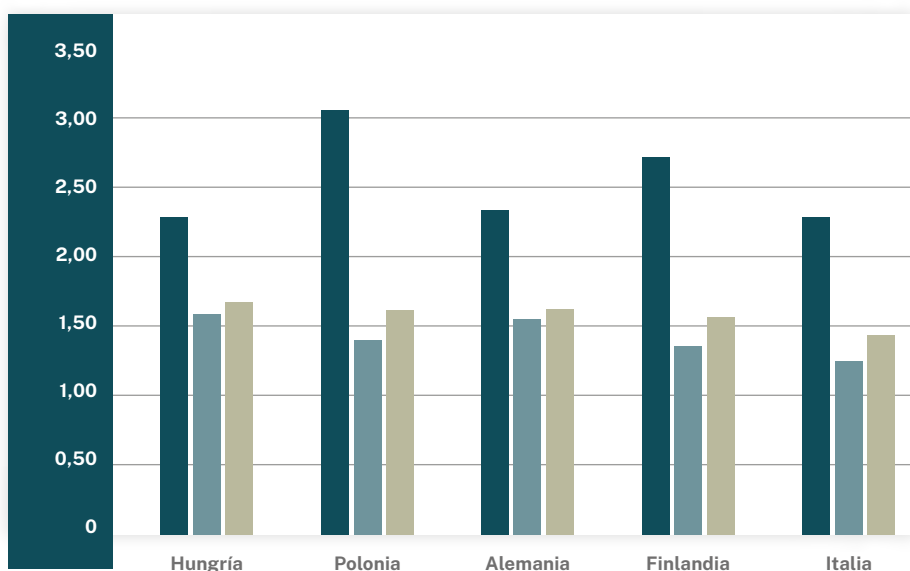
Hasta el momento, se han analizado las tendencias demográficas de los países desarrollados en su conjunto. En esta sección, se prestará atención al caso de cinco países que constituyen, por su heterogeneidad geográfica, política, cultural y social, un reflejo de la distinta evolución del envejecimiento y de las políticas públicas llevadas a cabo en Europa. Los países elegidos son Polonia, Hungría, Italia, Finlandia y Alemania. Al igual que en la sección 1, se muestran las tasas de fertilidad, esperanza de vida, población de más de 65 años de edad, esperanza de vida a los 65 años de edad

y la pirámide de población. También se ofrecerán datos del gasto en vejez estimado para las próximas décadas.

En primer lugar, las tasas de fertilidad en estos cinco países siguen una tendencia similar a la observada en el conjunto de los países desarrollados. En todos ellos, se superaba la tasa de remplazo en 1960, pero, 60 años después, tan solo se registran alrededor de 1,5 hijos por mujer. De aquí a 2060, las Naciones Unidas prevén una cierta estabilización, pero lejos de alcanzar los 2,1 hijos por mujer.

Figura 8: Tasa de fertilidad prevista por las Naciones Unidas.

Fuente: Naciones Unidas. ● 1960 ● 2019 ● 2060



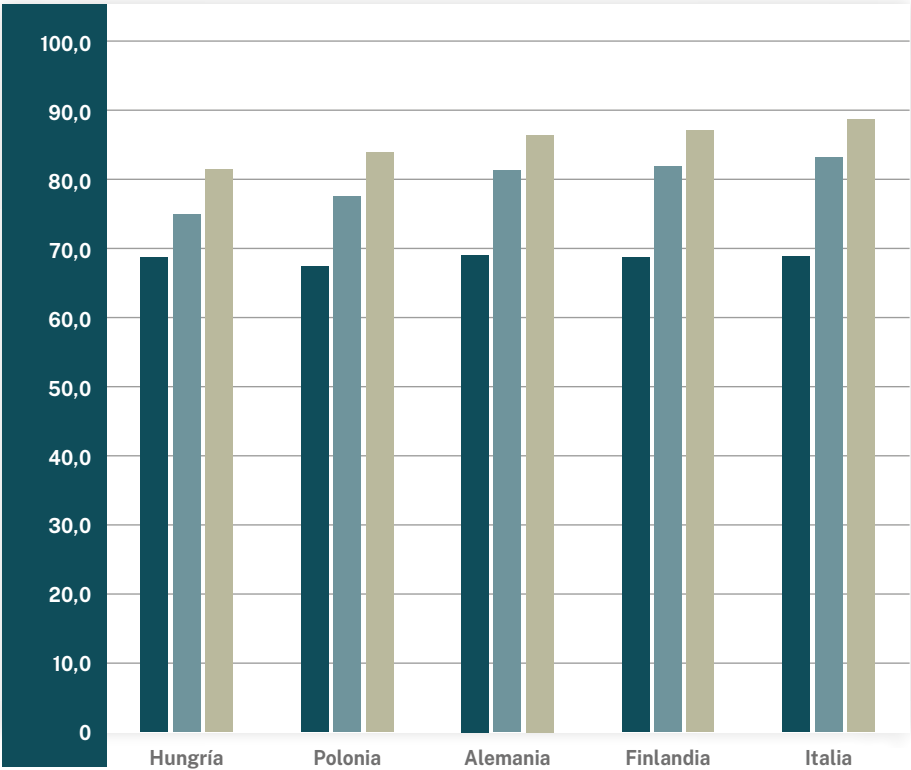
INFORME XXII

La esperanza de vida, en cambio, ha seguido un patrón ascendente. Si hace unas décadas en ningún país se superaban los 70 años de esperanza de vida, en la actualidad en todos ellos se sobrepasa, especialmente

en Alemania, Finlandia e Italia, en donde la cifra alcanza los 80 años. No se esperan grandes cambios en los próximos 40 años, por lo que la población, presumiblemente, será más longeva.

Figura 9: Esperanza de vida prevista por las Naciones Unidas.

Fuente: Naciones Unidas. ● 1960 ● 2019 ● 2060



La implicación del descenso de las tasas de fertilidad y el aumento de la esperanza de vida es que, inevitablemente, habrá una mayor proporción de población que supere los 65 años de edad. De hecho, el crecimiento proyectado por las Naciones Unidas

será de 10 puntos porcentuales para la muestra de países analizados. Además, es previsible que no solo haya más personas de mayor edad, sino que estas también vivan más (aproximadamente cinco años si se compara con los datos registrados actualmente).

INFORME XXII

Figura 10: Proporción de población mayor de 65 años prevista por las Naciones Unidas. Fuente: Naciones Unidas. ● 1950 ● 2019 ● 2050

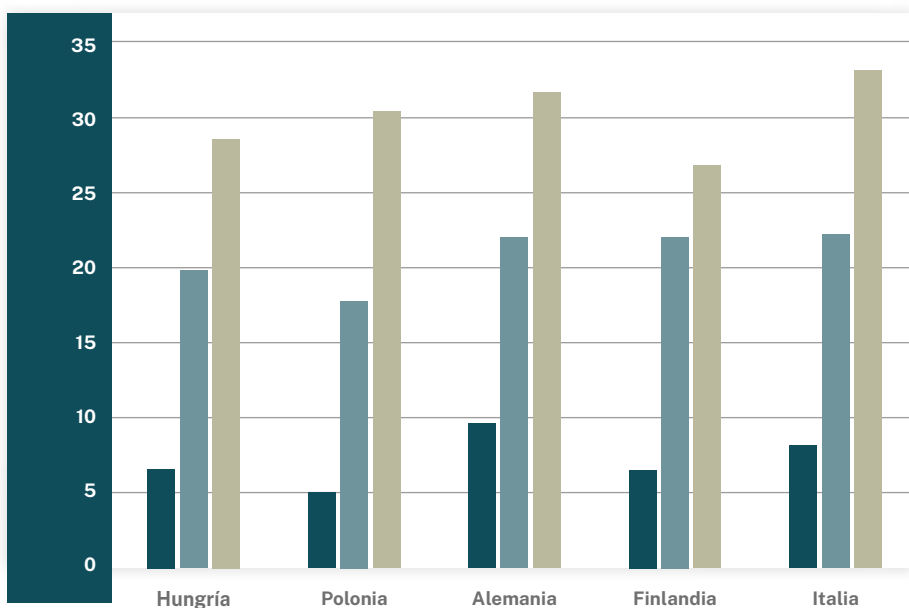
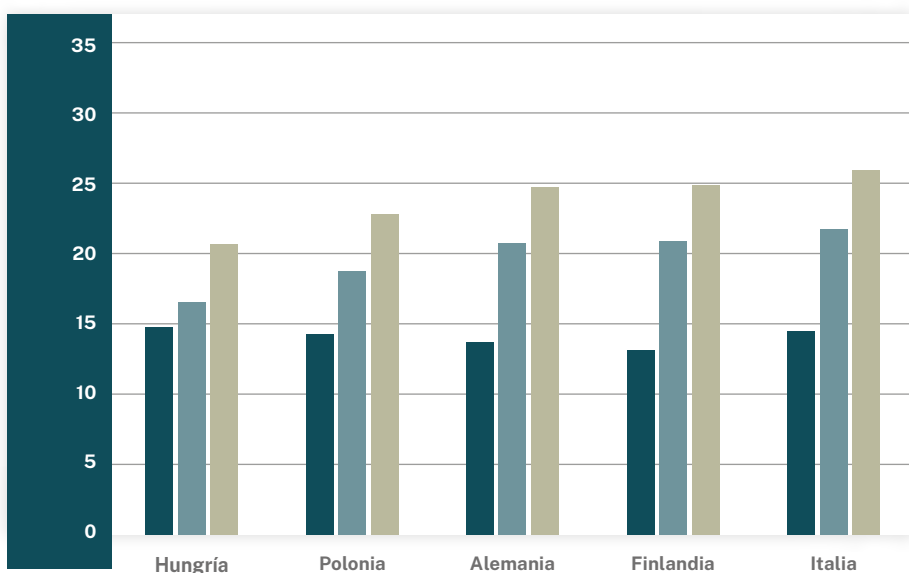


Figura 11: Esperanza de vida a los 65 años prevista por las Naciones Unidas. Fuente: Naciones Unidas. ● 1960 ● 2019 ● 2060



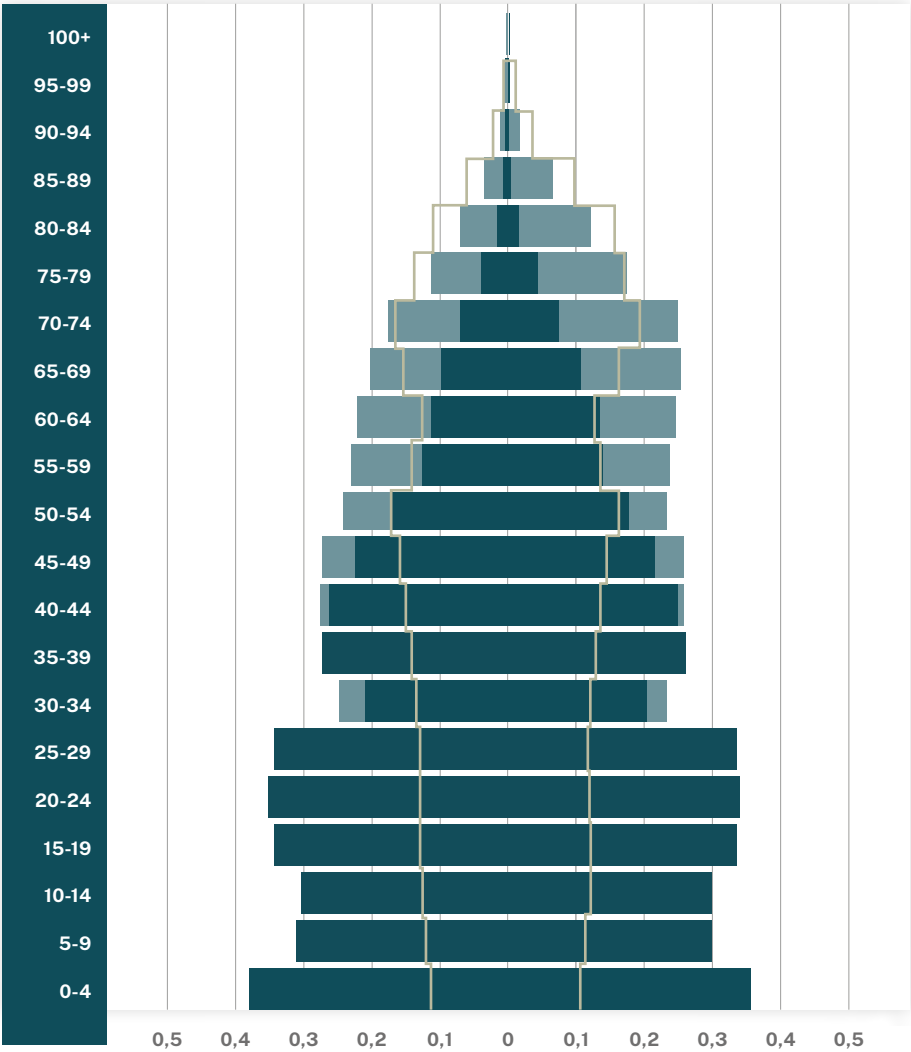
INFORME XXII

En las figuras posteriores se muestran las pirámides de población para cada uno de los países analizados. En todas ellas se constata un estrechamiento de la pirámide por su base (es decir, menor proporción de población

joven) y un aumento del tamaño de las barras correspondientes a las cohortes de población de más edad. Es decir, de confirmarse las previsiones, habrá un claro envejecimiento de las sociedades en estas regiones.

Figura 12: Pirámide de población prevista por las Naciones Unidas en Hungría.

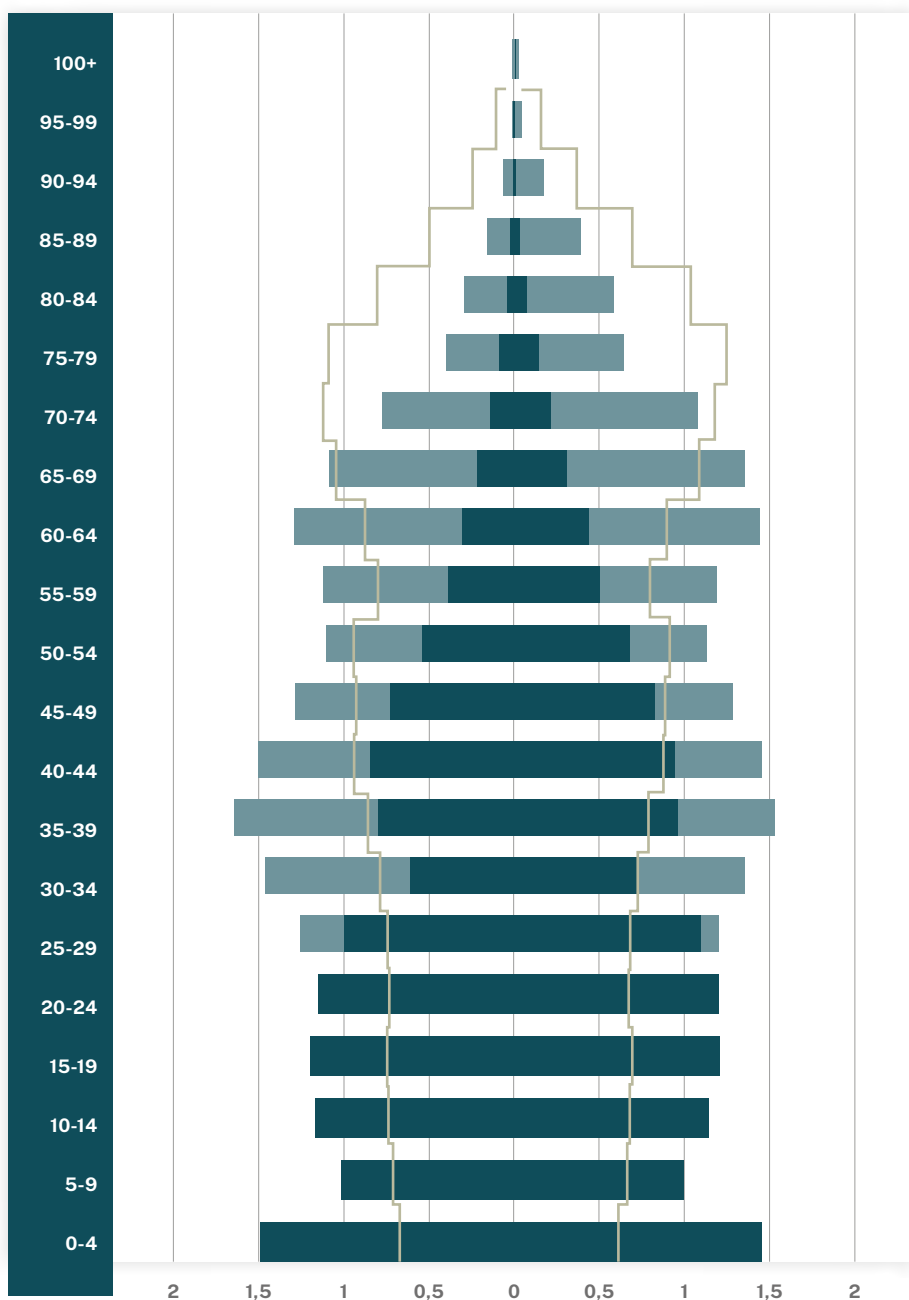
Fuente: Naciones Unidas. ● 1950 ● 2020 ● 2050



INFORME XXII

Figura 13: Pirámide de población prevista por las Naciones Unidas en Polonia.

Fuente: Naciones Unidas. ● 1950 ● 2020 ● 2060

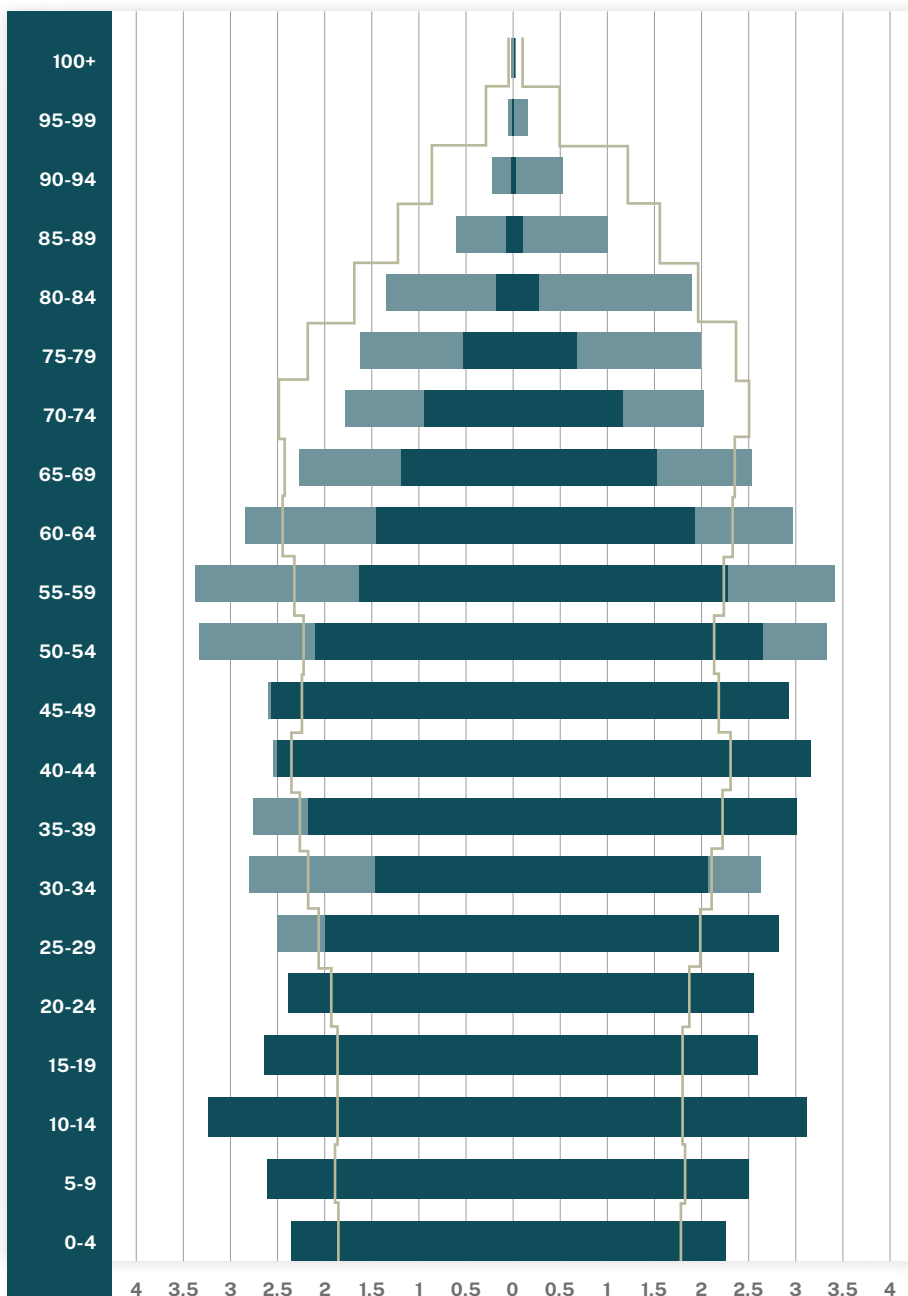


INFORME XXII

Figura 14: Pirámide de población prevista por las Naciones Unidas en Alemania.

Fuente: Naciones Unidas.

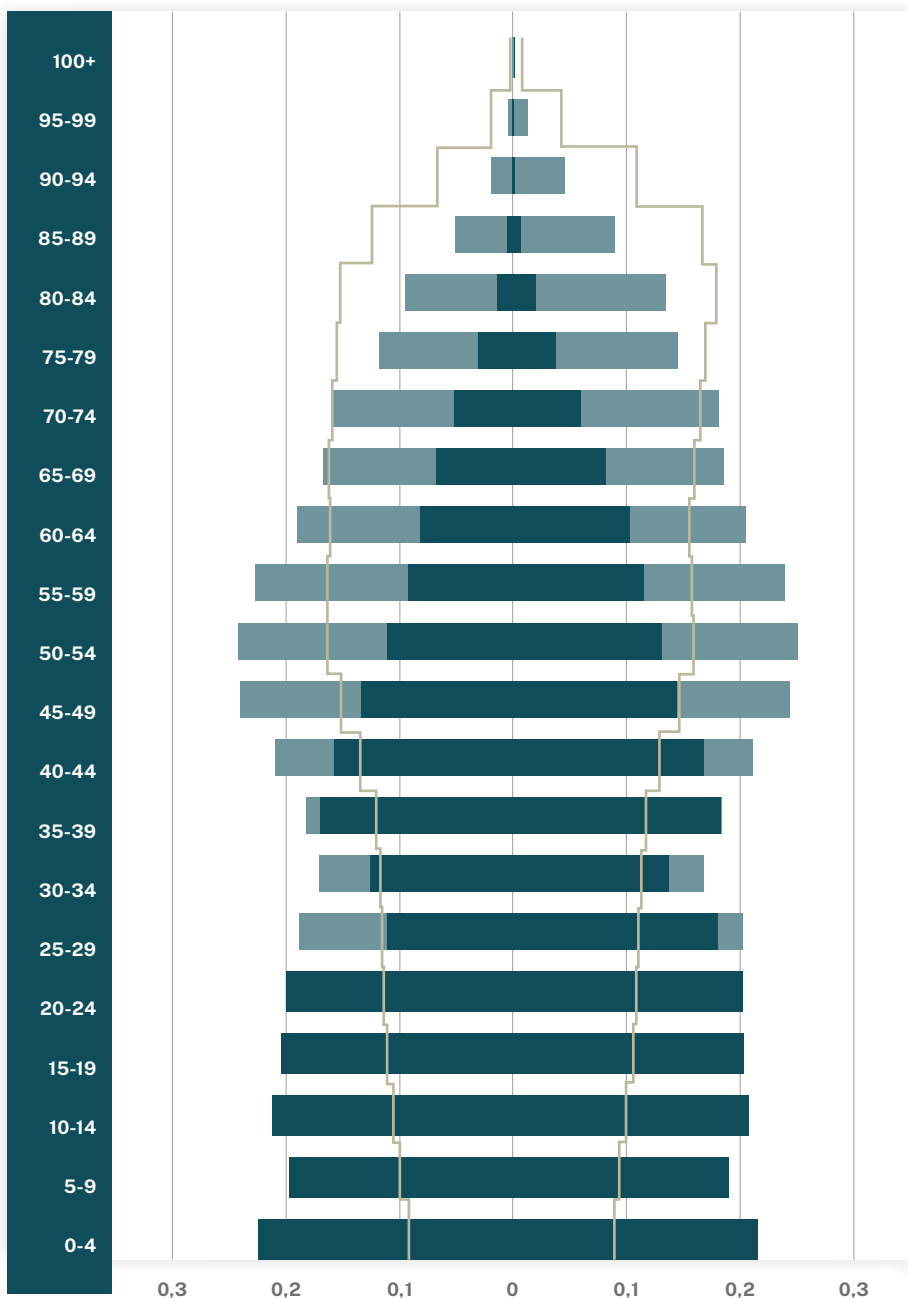
● 1950 ● 2020 ● 2060



INFORME XXII

Figura 15: Pirámide de población prevista por las Naciones Unidas en Finlandia.

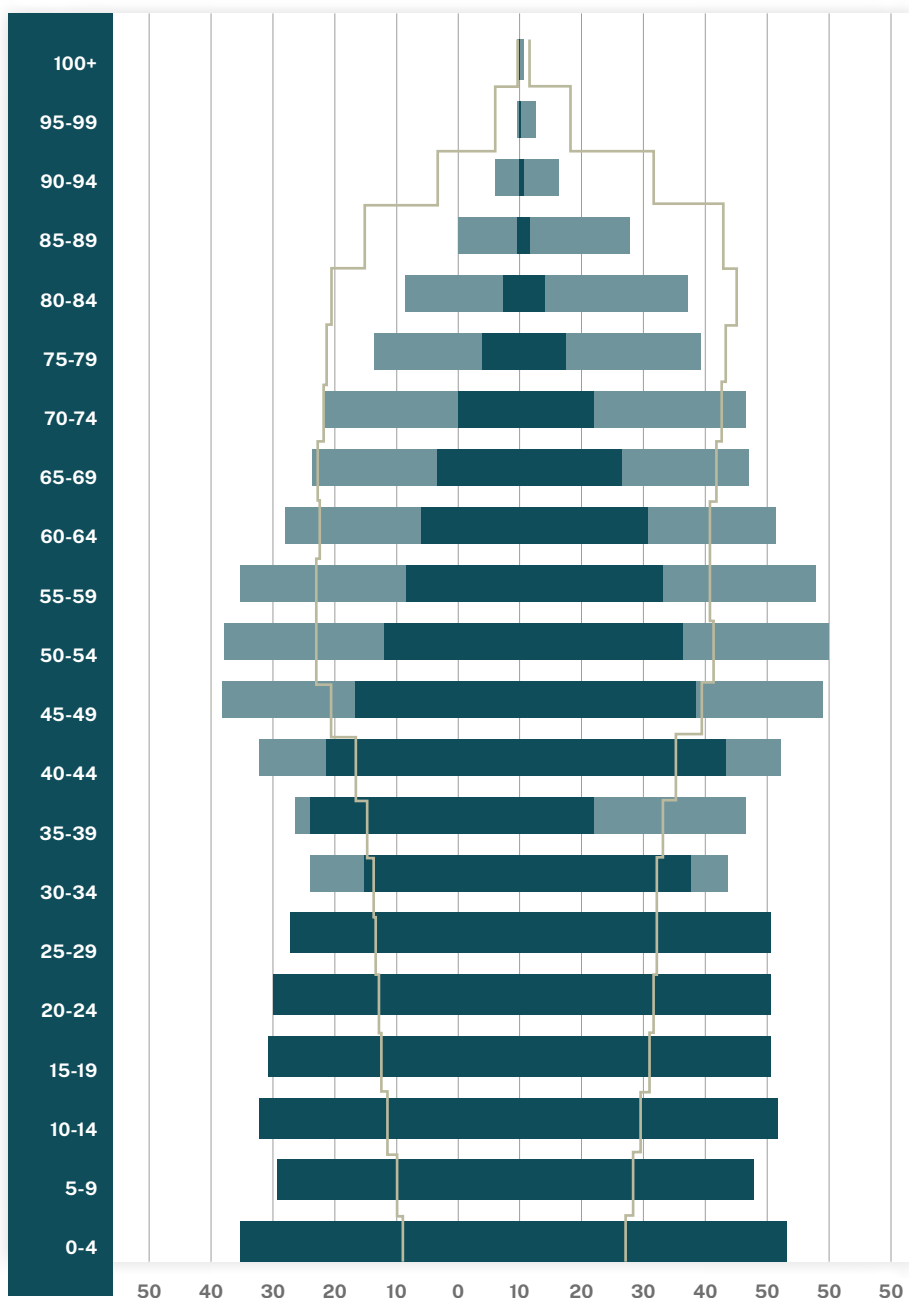
Fuente: Naciones Unidas. ● 1950 ● 2020 ● 2060



INFORME XXII

Figura 16: Pirámide de población prevista por las Naciones Unidas en Italia.

Fuente: Naciones Unidas. ● 1950 ● 2020 ● 2060

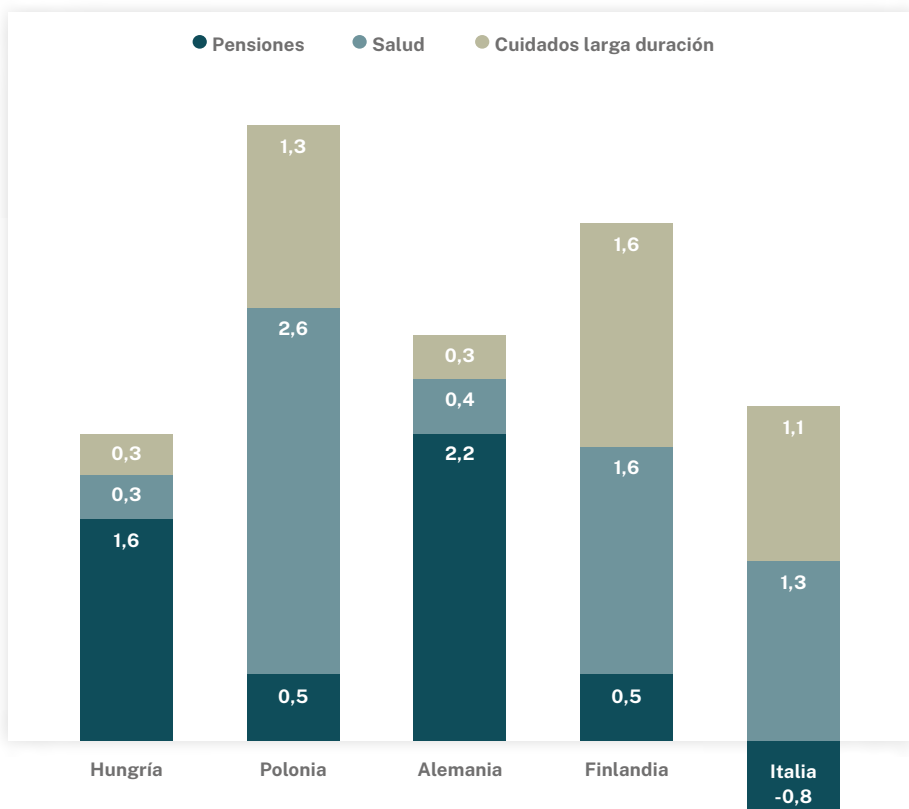


INFORME XXII

Como consecuencia, el gasto asociado a la vejez se incrementará de manera considerable. Sólo en Italia se puede producir un descenso del gasto en pensiones, gracias a las reformas aplicadas⁷, así como la transición demográfica en la que la

generación del *baby boom* da paso a una cierta estabilización del envejecimiento. En todo caso, el gasto en pensiones, salud y cuidados de larga duración, considerado en su conjunto, podría aumentar entre 2 y 4 puntos porcentuales.

Figura 17: Cambio en el gasto asociado a la vejez previsto entre 2019 y 2060, en porcentaje del PIB. Fuente: Comisión Europea.



7 En el país transalpino, la sostenibilidad del sistema de pensiones se asegura a través de un mecanismo automático basado en la esperanza de vida. Además, la edad de jubilación también está ligada a la esperanza de vida. Así, está previsto que, según los cálculos de la Comisión Europea, la edad de jubilación pase de los 67 años actuales a superar los 70 años en 2070.

5. COMPARACIÓN DE LAS POLÍTICAS PROFAMILIA

En esta sección se ofrecerá una panorámica de las políticas de protección de la familia llevadas a cabo en cada uno de los países mencionados anteriormente, con el objetivo de compararlas con las aplicadas en España. Para facilitar esta comparación, se utilizarán indicadores relativos al gasto público en este tipo de políticas y en políticas educativas, los permisos parentales, ayudas adicionales a padres que trabajan y el gasto en educación temprana. Esta sección tiene como fuente de los datos y la información proporcionada la base de datos de Familias de la OCDE⁸.

5.1. Gasto público en políticas de familia y educativas

Desde una perspectiva económica, el coste de la crianza de los hijos supone un importante obstáculo para los hogares a la hora de tomar la decisión de aumentar o no el número de miembros en el hogar. Por lo tanto, si el objetivo de los gobiernos es incentivar a las familias a tener más

hijos y, de esta manera, incrementar la tasa de fertilidad, existen varias herramientas útiles.

En primer lugar, destacan las ayudas directas. Se incluye el apoyo financiero que tiene como destinatarios, de manera exclusiva, a familias y niños. Este gasto comprende:

1. Transferencias a familias con niños.
2. Gasto público en servicios para familias con niños.
3. Apoyo financiero a familias que se produce a través del sistema fiscal.

España es el país en el que menos recursos económicos se destinan a las políticas de familia, las cuales mayoritariamente tienen forma de servicios y no de transferencias directas, justamente al contrario de lo que se puede observar en Polonia o Hungría⁹. Alemania y Finlandia también dan un mayor protagonismo al gasto en servicios tales como los educativos o ayudas a

8 Se pueden consultar en el siguiente enlace: <https://www.oecd.org/els/family/database.htm>

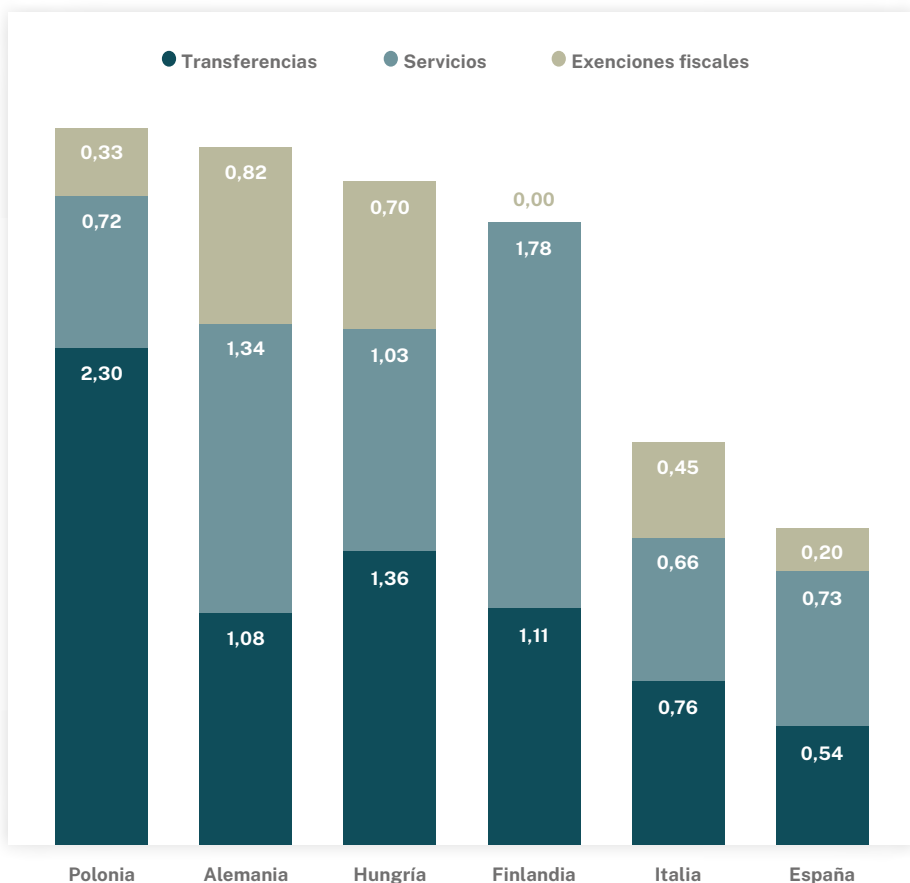
9 Por ejemplo, Polonia es uno de los países que más renta transfiere a las familias con hijos, especialmente a las monoparentales (hasta el 36% del ingreso medio para familias monoparentales con dos hijos, 22 puntos porcentuales más que en el promedio de la OCDE).

INFORME XXII

familias necesitadas¹⁰. Las exenciones fiscales (desgravaciones en el Impuesto sobre la Renta por hijos dependientes, con carácter general) amplían, en

el margen, los beneficios de las familias en estos países. El gasto total varía desde el 3,4% del PIB de Francia hasta el 1,5% en España.

Figura 18: Gasto en políticas de familia en países seleccionados como porcentaje del PIB, 2019. Fuente: OCDE.



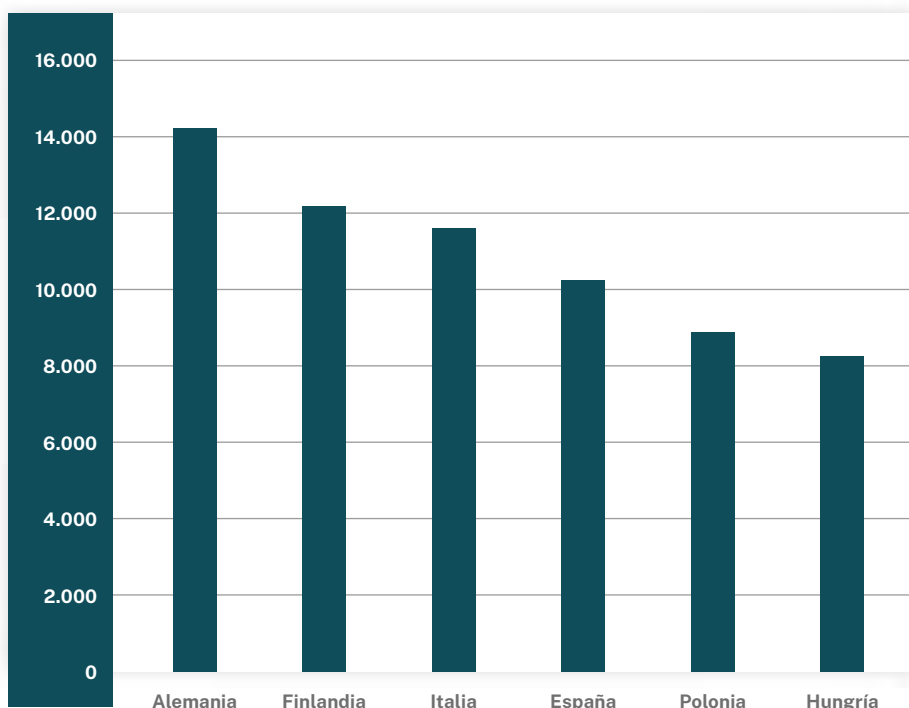
¹⁰ El gasto directo incluye subsidios por hijos y gasto público para compensar los períodos de permiso por paternidad y maternidad. En cuanto a los servicios, se considera la subvención de guarderías y centros de educación infantil, asistencia para jóvenes, centros residenciales, o centros de ayuda para familias necesitadas.

INFORME XXII

Aunque no es una política de familia propiamente, el gasto en educación contribuye al bienestar y futuro de los niños, así como a la conciliación laboral de sus padres. En este caso, la figura inferior refleja el gasto promedio por estudiante desde la educación primaria a la terciaria. De nuevo, España queda en peor situación. El

gasto por estudiante es inferior al de los países más desarrollados de la muestra seleccionada (Alemania, Finlandia e Italia), pero superior al de los centroeuropeos (Polonia y Hungría). Es decir, está en una posición intermedia-baja, con un gasto cercano a 10.000 dólares anuales.

Figura 19: Gasto por estudiante en dólares ajustados por paridad de poder adquisitivo, 2018. Fuente: OCDE.



En cuanto a las transferencias directas a familias, las cuales incluyen beneficios a niños o subsidios familiares, suelen ser o bien universales o bien se definen criterios de elegibilidad como el nivel de ingresos.

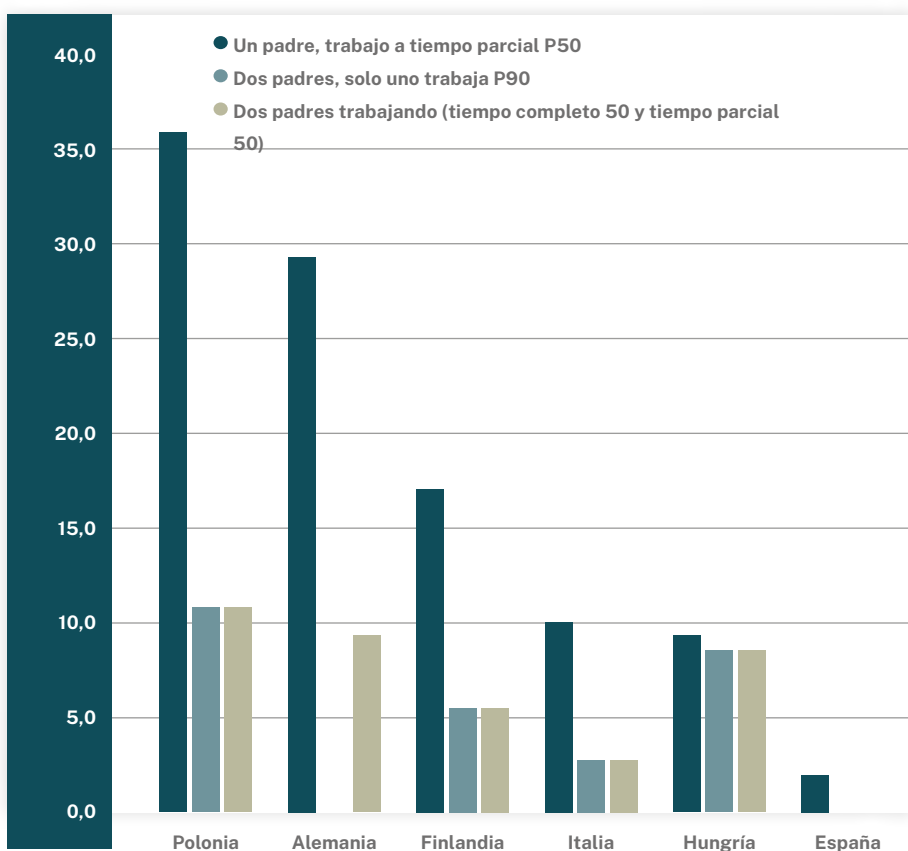
Tienden a variar con el tamaño de la familia, así como con la edad de los hijos. Por este motivo, se analiza la cuantía de las ayudas por tipo de familia, y por edad y número de hijos en el hogar.

INFORME XXII

Así, se puede comprobar que España también destaca negativamente de manera comparada con respecto a los beneficios que pueden obtener las familias. Únicamente existen ayudas limitadas para las familias monoparentales con ingresos situados en el

percentil 50¹¹. Como era de esperar, cuánto menos ingresos, más cuantiosas son las transferencias. En cambio, la edad de los niños no es un factor determinante a la hora de explicar las ayudas. En cambio, éstas sí aumentan conforme hay más niños en el hogar.

Figura 20: Ayudas a familias por tipo de hogar, como porcentaje del ingreso promedio a tiempo completo, 2018. Fuente: OCDE.



11 Situarse en el percentil P50 significa tener unos ingresos equivalentes a la media. En España, según los datos de la OCDE, los ingresos medios en 2018 se situaron en 17.000 euros en términos corrientes.

INFORME XXII

Figura 21: Ayudas a familias con dos padres trabajando, dos niños, por edad del más joven, como porcentaje del ingreso promedio a tiempo completo, 2018.

Fuente: OCDE. ● 3 años ● 9 años ● 15 años

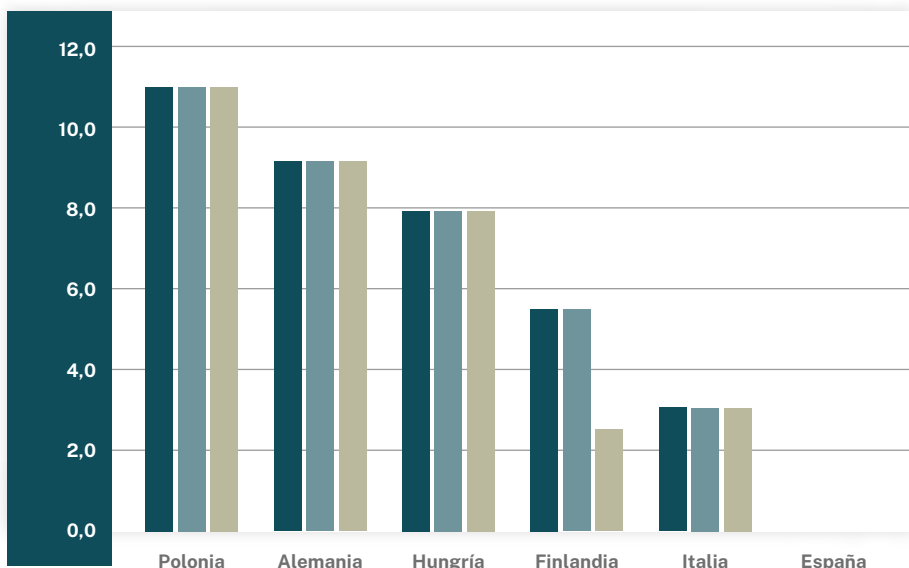
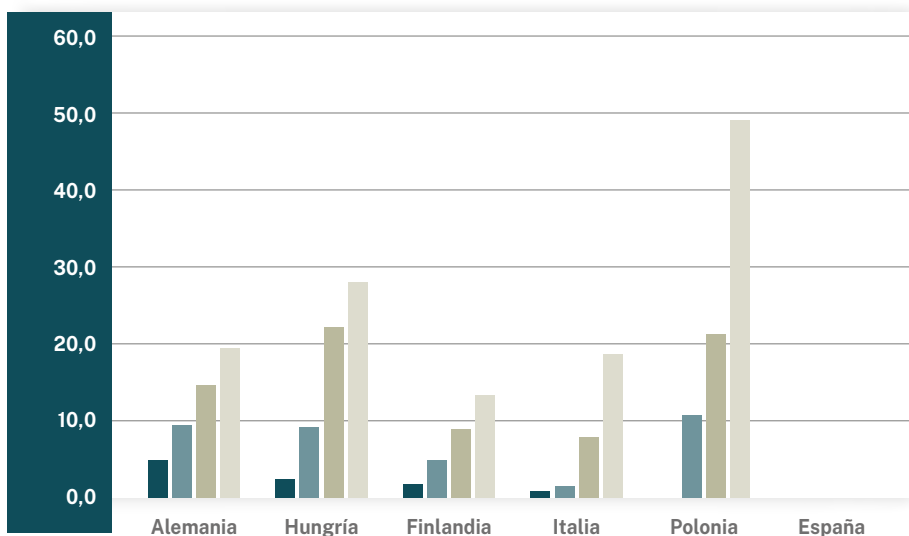


Figura 22: Ayudas a familias con dos padres trabajando por número de niños en el hogar, como porcentaje del ingreso promedio a tiempo completo, 2018.

Fuente: OCDE. ● 1 niño ● 2 niños ● 3 niños ● 4 niños



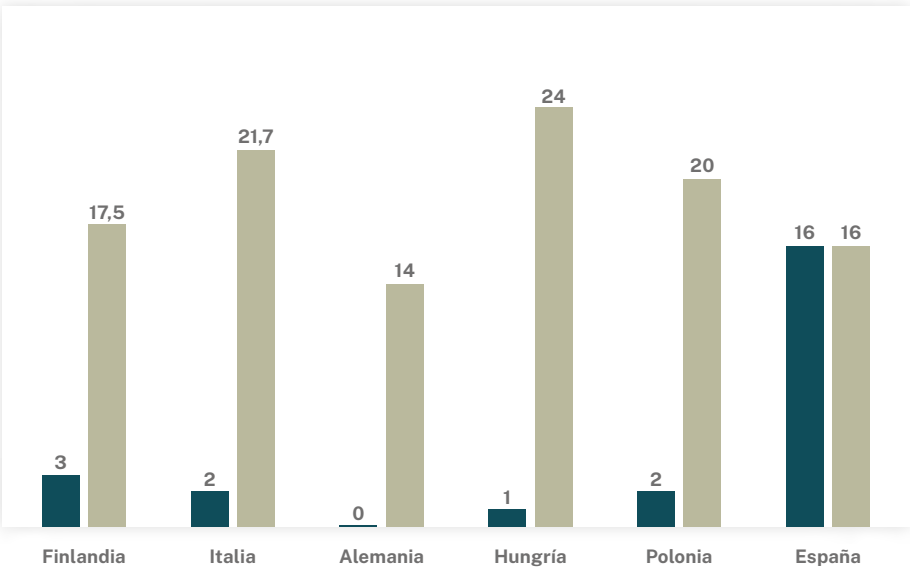
5.2. Permisos de paternidad

Los derechos de paternidad y maternidad son otra de las herramientas de apoyo a la maternidad y a la conciliación laboral más utilizadas por la mayoría de los gobiernos. El pago varía entre países. Por ello la OCDE ofrece un indicador llamado tasa completa equivalente, que mide el número de semanas que compensarían el 100% del salario¹². De manera general, los permisos de paternidad tienen una menor duración que los de maternidad. Sólo

en España son idénticos (16 semanas en ambos casos). Hungría es el país en el que las madres disfrutan de una mayor duración del permiso, 24 semanas. Salvo en Finlandia, y en el caso de las madres en Italia y los padres en Alemania, estos permisos están retribuidos con el 100% del salario.

España es el país más generoso con los padres, pero no con las madres, para las cuales Polonia, Hungría e Italia ofrecen permisos de mayor cantidad y duración.

Figura 23: Duración en semanas de los derechos de maternidad y paternidad, 2022. Fuente: OCDE. ● Padres ● Madres



12 El cálculo es el siguiente: duración del derecho en semanas * tasa de pago (en porcentaje del ingreso promedio) recibido por el demandante a lo largo de la duración del permiso. Así, si un país compensa el 75% del salario durante 8 semanas, la tasa completa equivalente sería igual a $75\% \times 8 = 6$ semanas. Es decir, sería equivalente a percibir el 100 del salario durante 6 semanas.

INFORME XXII

Figura 24: Porcentaje de los ingresos cubiertos por los derechos de maternidad y paternidad, 2022. Fuente: OCDE. ● Padres ● Madres

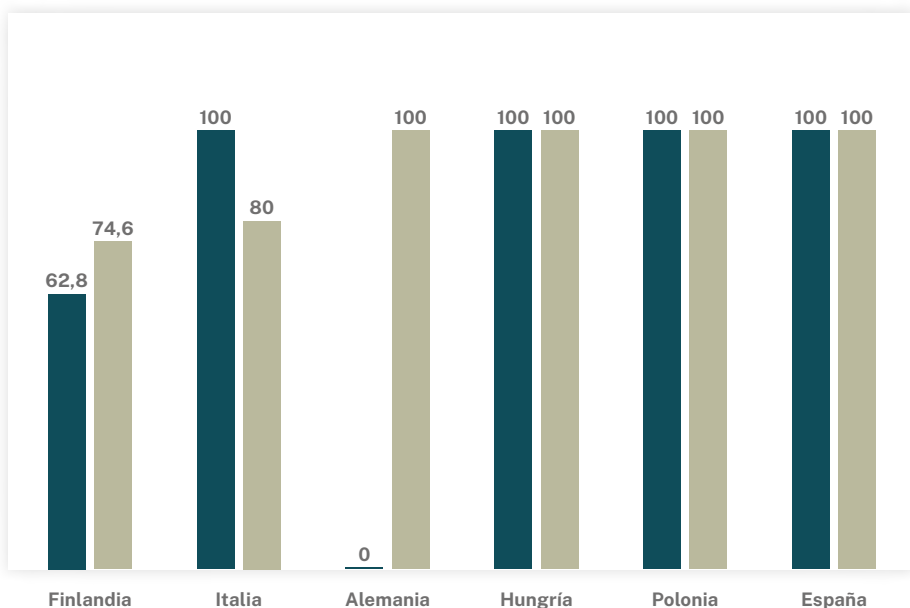
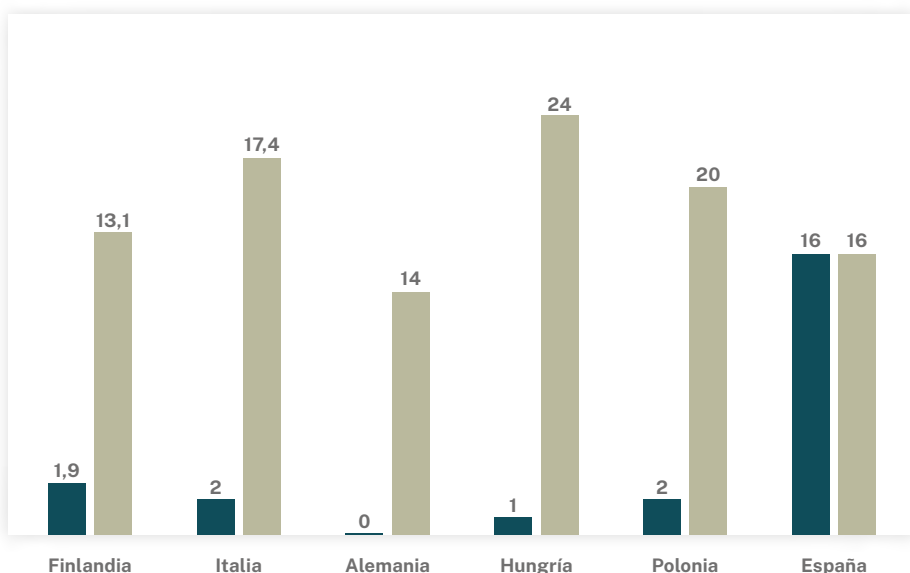


Figura 25: Tasa completa equivalente de los derechos de maternidad y paternidad, 2022. Fuente: OCDE. ● Padres ● Madres



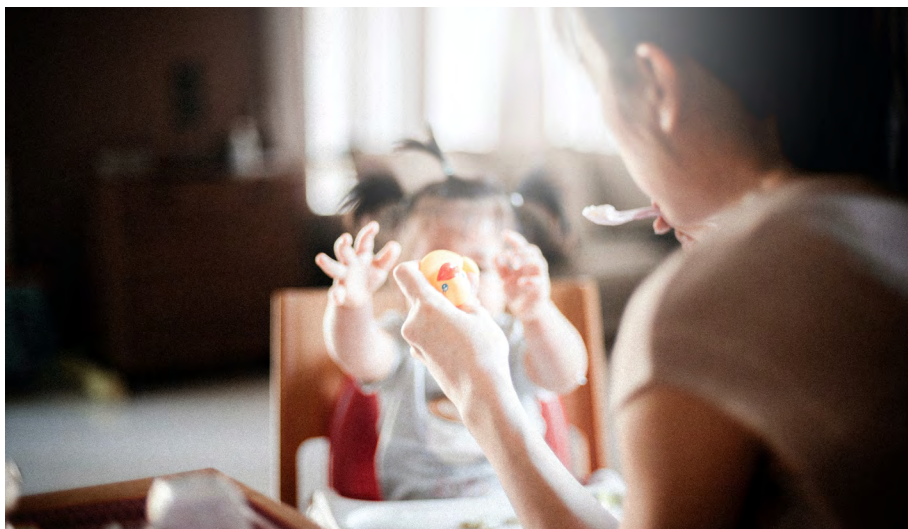
Además de los permisos de paternidad y maternidad, también existen ayudas y permisos adicionales que permiten a los padres atender a sus hijos, mejorando la conciliación de la vida familiar y el trabajo. En la tabla siguiente se muestra la información para Finlandia, Francia, Alemania, Hungría y Polonia, dado que la información ofrecida por la OCDE tan solo está actualizada hasta el año 2020.

En España, recientemente se han aprobado algunas de las medidas del Anteproyecto de Ley de Familias que han modificado parcialmente varios de estos derechos.¹³ Las principales medidas introducidas son:

1. Permiso de cinco días retribuidos al año para atender a familiares de

hasta segundo grado y convivientes en caso de accidente, enfermedad grave, hospitalización o intervención quirúrgica sin necesidad de hospitalización.

2. Permiso de causa mayor que otorga a la persona trabajadora el derecho de atender motivos familiares urgentes. Es retribuido, y su duración es de hasta 4 días (distribuido en horas o por días).
3. Permiso de 8 semanas para cuidado de hijos sin remuneración. Se puede utilizar de manera totalmente flexible y es intransferible. El único límite es que solo se podrá emplear para atender las necesidades de los niños menores de 8 años.



¹³ Pese a que la tramitación de la ley se vio paralizada por el adelanto electoral, los permisos parentales que ésta contemplaba se introdujeron en el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio.

INFORME XXII

País	Derecho	Criterio de elegibilidad
Finlandia	Permiso pagado para atender a los niños menores de 10 años	Universal
	Permiso no retribuido por razones familiares urgentes	Universal
Alemania	Permiso pagado para atender a hijos menores de 12 años	Padres trabajadores con seguro médico
	Permiso para atender a familiares dependientes con una enfermedad inesperada	Padres trabajadores con seguro médico
	Permiso para atender a familiares dependientes con necesidades de cuidados de larga duración	Padres trabajadores con seguro médico
	Permiso no pagado para atender a familiares dependientes con enfermedades inesperadas	Trabajadores en empresas con más de 15 empleados
Hungría	Permiso pagado para atender a hijos menores de 12 años	Universal
Italia	Permiso no pagado para cuidar a niños menores de 8 años	Universal
	Permiso pagado para atender a familiares con enfermedades graves o discapacidad	Universal
Polonia	Permiso pagado para atender a un miembro familiar	Universal
	Permiso pagado para atender a hijos menores de 8 años, o 14 años en caso de discapacidad, o enfermedad crónica en circunstancias excepcionales (enfermedad, cierre del colegio...)	Universal

Tabla 1: Derechos y permisos para la conciliación familiar, 2020. Fuente: OCDE

INFORME XXII

Duración	Pago y condiciones
4 días por episodio, no renovable sin límite	Pago dependiente de convenios colectivos
Duración no establecida	No pagado, pero depende de convenios colectivos
10 días por hijo y año, con un máximo de 25 días por año y padre	80% de los ingresos
10 días a lo largo de la vida del familiar con necesidades	90% de los ingresos
6 meses	No pagado, pero los beneficiarios tienen el derecho de recibir un préstamo libre de intereses
10 días por episodio	No pagado
Varía dependiendo de la edad del hijo: menores de 1 año, ilimitado; 12-35 meses, 84 días por hijo y año; 36-71 meses, 42 días por año; 6-12 años, 14 días (derecho familiar). Las familias monoparentales tienen derecho al doble de tiempo	Entre el 50 y el 60% de los ingresos
Ilimitado para niños menores de 3 años; 5 días por año para niños de entre 3 y 8 años	No pagado
2 años por trabajador a lo largo de su vida laboral. Dos o más miembros familiares no pueden solicitar el permiso al mismo tiempo	100% de los ingresos
14 días por año	80% de los ingresos
Hasta 60 días	80% de los ingresos

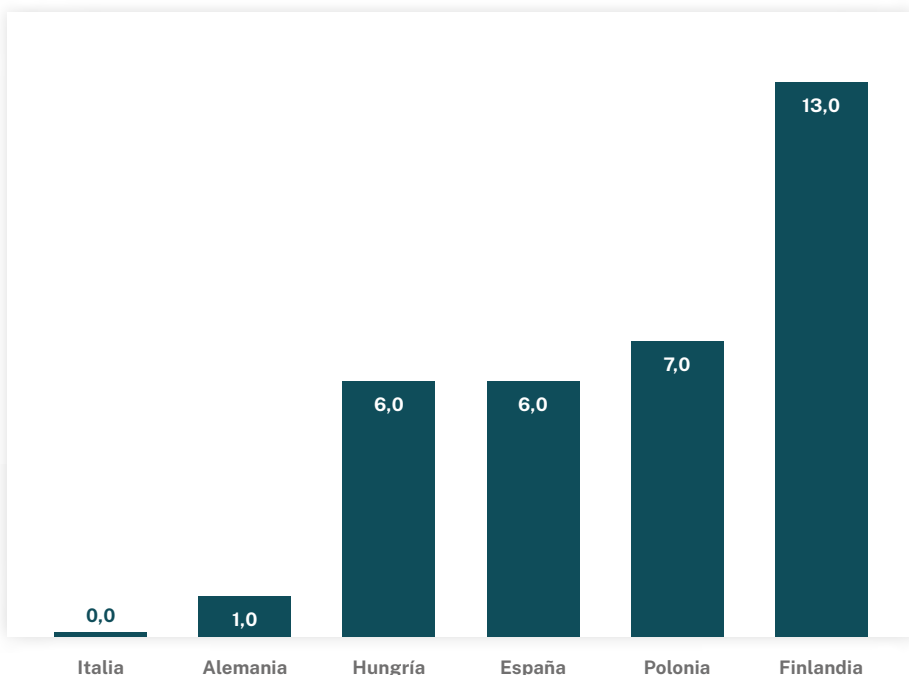
5.3. Educación de 0 a 5 años

Por último, se mencionan las políticas dirigidas a universalizar la educación de 0 a 5 años, la etapa en la que la escolarización no es obligatoria, pero en la que los niños tienen mayores dificultades. En aras de mejorar la conciliación laboral de los padres y de forma complementaria a los permisos parentales existentes y las ayudas extras a la conciliación, en los últimos años se han fomentado este tipo de políticas.

En este caso no sólo es importante analizar el gasto público realizado

en guarderías y en la educación pre-escolar, sino también la forma en la que estos servicios son provistos y la extensión de sus beneficiarios. De manera general, la financiación de las guarderías es privada, o con acuerdos con el sector público. En Alemania, por ejemplo, los costes de tasas son prácticamente nulos. En otros países, como en Italia, la existencia de reembolsos y cheques compensa las tasas que deben pagar los hogares. España se encuentra en una situación intermedia, con un coste neto para las familias del 6% de sus ingresos.

Figura 26: Coste neto de las guarderías para un hogar con dos padres (ingresos con el 100% y el 67% de los ingresos promedios del país) y dos hijos, como % de los ingresos netos del hogar, 2021. Fuente: OCDE.



INFORME XXII

En cuanto al gasto público en educación de 0 a 5 años, España es el país que menos gasta con respecto a su PIB, aunque no muy lejos de Italia o Polonia. En este sentido, destaca Finlandia, con un gasto del 1,1% de

su producción anual. En todo caso, existe similitud en lo que se refiere a la distribución por edades por países, ya que en todas las regiones se realiza un mayor esfuerzo en la educación preescolar.

Figura 27: Gasto público en guarderías y educación preescolar, como porcentaje del PIB, 2019.⁷ Fuente: OCDE. ● Guarderías ● Pre-escolar

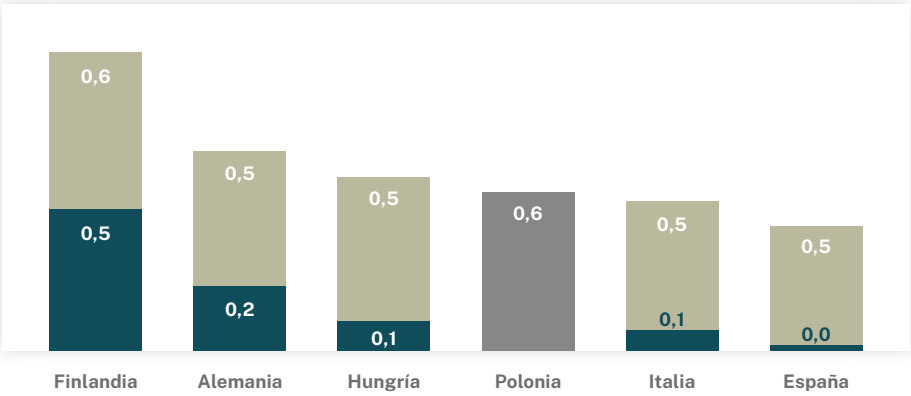
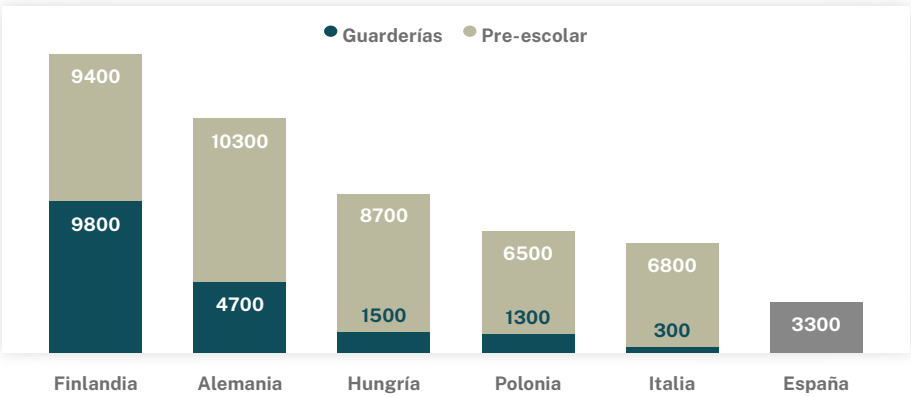


Figura 28: Gasto público en guarderías y educación preescolar, en dólares ajustados por paridad de poder adquisitivo, 2019. Fuente: OCDE.



7 No existen datos desagregados para Polonia.

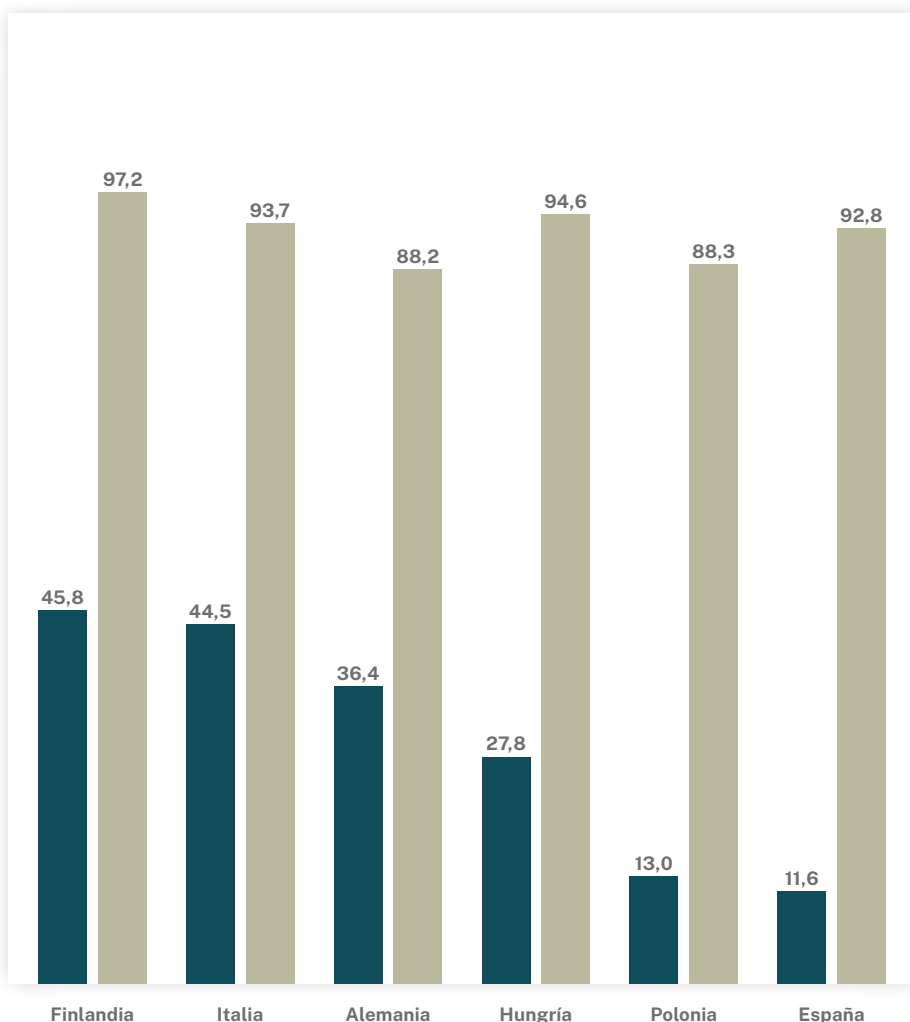
INFORME XXII

Por último, en cuanto a las tasas de escolarización en las etapas no obligatorias, encontramos algunas diferencias. En España son especialmente elevadas en la primera etapa, de la mano de Alemania, en comparación con Italia, Polonia o

Hungría. También son las más elevadas de los países estudiados en la educación infantil. En este último caso, se puede hablar de una práctica universalización de la educación infantil en todos los países analizados.

Figura 29: Tasas de escolarización en guarderías y educación infantil, 2020.

Fuente: OCDE. ● 0-2 años ● 3-5 años



6. EL EFECTO DE LAS POLÍTICAS PROFAMILIA

En esta sección se aborda, someramente, la evidencia disponible sobre los efectos de algunas de las políticas profamilia sobre las tasas de fertilidad. La conclusión descrita en los siguientes párrafos es que existen dos políticas efectivas: los permisos de maternidad y la universalización de las guarderías.

En una revisión de la literatura, Bergsvik et al. (2021) concluyen que las políticas *family-friendly* contribuyen a aumentar la fertilidad (202: 955), pero con diferencias por tipos de políticas. Por ejemplo, las transferencias directas tienen un efecto temporal. Mientras tanto, los permisos por maternidad y paternidad y el gasto público en mejorar y aumentar los cuidados de los niños son las medidas más efectivas para incrementar la fertilidad. La razón, según los autores, es que *“permiten a los padres retener sus trabajos mientras cuidan a sus hijos recién nacidos, y luego pueden volver a su puesto de trabajo remunerado en el momento en el que están listos para ser atendidos por terceras personas”* (Bergsvik et al., 2021: 956). Asimismo, las transferencias directas solamente ayudan a las familias con mayor nivel de ingresos, mientras que las ayudas en especie benefician de manera particular a los hogares de menor renta.

Sin embargo, los permisos de paternidad podrían ser contraproducentes.

Farré y Gonzáles (2019) estudiaron el caso de la introducción de este derecho en España en 2007. Los padres que tuvieron derecho a este permiso de paternidad tardaron más tiempo en tener un segundo hijo en comparación con aquellos a los cuales no se les concedió esta ayuda. Para las parejas de más edad, esto implicó reducir las probabilidades de que tuviesen otro hijo. Existen dos posibles canales explicativos: (i) la mayor involucración de los padres en el cuidado de los hijos produjo una mayor vinculación de las madres al mercado laboral. Esto aumenta los costes de oportunidad de tener un hijo adicional; (ii) se constata un descenso de la fecundidad deseada de los padres, presumiblemente debido a una mayor conciencia de los costes de la crianza de los hijos.

Empero, en otra revisión de la literatura basada en métodos cuasiexperimentales, Thomas et al. (2022) encuentran variedad de resultados en cuanto a los efectos de los derechos de paternidad y de maternidad. Pero estos autores distinguen dos efectos que son cruciales: (i) el efecto hijo-actual, que se basa en el efecto de poder disfrutar de más permisos por el hijo que acaba de nacer sobre la fecundidad posterior; (ii) el efecto hijo-futuro, el cual consiste en el efecto de una mayor cantidad de permisos disponibles en el futuro, ya que

refleja el hecho de que, si una mujer sabe que recibirá permisos más generosos, tendrá un hijo. Así, los estudios que se centran en este segundo efecto son los que, por regla general, han resultado positivos sobre la fertilidad, al aumentar las probabilidades del nacimiento del siguiente hijo hasta en un 24%.

En cuanto al hecho de aumentar los recursos destinados a las guarderías, Dimai (2023) investiga las ayudas disponibles en la región italiana de Friuli Venezia Giulia. Los resultados destacan un ligero efecto positivo sobre la fertilidad, aunque factores no monetarios, especialmente el hecho de que las madres se encuentren trabajando, tienen un efecto mayor al posponer la decisión de tener hijos adicionales.

Justamente, este es el interrogante que presenta Pronzato (2017): la disponibilidad de cuidados de niños a bajo coste debería reducir la crianza de los hijos y tener un efecto positivo sobre la fertilidad, pero esto depende del deseo de la madre de seguir trabajando y su vinculación al mercado laboral. En líneas generales, la evidencia apunta a un efecto positivo, aunque supeditado al tipo de servicio ofrecido. Por ejemplo, dos países de los analizados en este informe (Alemania e Italia), confían en el cuidado de los abuelos, una medida poco útil para familias grandes (con más nietos que atender), además de que puede provocar la salida del mercado

laboral de la población más envejecida, justo cuando varios países están reformando su sistema de pensiones para alargar la vida laboral de la población. La opción más efectiva sería la de promover una universalización de las guarderías.

Por último, es preciso destacar la necesidad de asegurar la estabilidad política y fiscal. Como pone de relieve Spéder (2016), en Hungría se llevaron a cabo reformas entre 1990 y 2010 para acelerar la fertilidad, pero la necesidad de aplicar medidas de contención del gasto condujo a un recorte de los beneficios inicialmente otorgados. El cambio de políticas y esquemas tuvo efectos de cancelación provocando efectos negativos sobre la fertilidad.

Asimismo, cabe destacar que las políticas de familia deben venir acompañadas de reformas de calado que garanticen un correcto funcionamiento del mercado laboral. Además, la evolución social y cultural también juegan un efecto fundamental, especialmente sobre el rol que juega la mujer en el hogar y el reparto de tareas (Sobotka et al., 2019).

7. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

El informe analiza los cambios demográficos que se están produciendo en los países desarrollados, provocados por la caída de la tasa de fertilidad y el aumento de la esperanza de vida, una tendencia que no parece que vaya a revertirse por el momento.

Esta transición demográfica tendrá un impacto significativo en la economía. Se prevé que tenga un efecto negativo sobre el crecimiento económico, sobre la productividad y las cuentas públicas, debido a un aumento del gasto en pensiones, sanidad y cuidados de larga duración. Además, se destaca que la reducción del tamaño de las familias debilita su capacidad para desempeñar sus funciones sociales adecuadamente.

Los 5 países analizados en el informe no son ninguna excepción. En todos ellos ha disminuido la tasa de fertilidad, aumentando la esperanza de vida y se está produciendo un paulatino envejecimiento de la población. Su estructura poblacional refleja una proporción cada vez menor de jóvenes y un aumento de las cohortes de población de más edad. En España está ocurriendo lo mismo (figura 28).

Para abordar estos desafíos demográficos, estos países están implementando una serie de políticas públicas que se dividen en tres tipos:

1. Transferencias directas a los hogares.
2. Gasto en políticas de familia y educativas.
3. Servicios educativos y de guardería para los más pequeños (0-5 años).

Tal y como se ha señalado en el presente trabajo, en España, el esfuerzo económico en favor de las familias es muy limitado. Sólo es equiparable al resto de países analizados en lo relativo a los permisos de paternidad y de maternidad, aunque en este último caso también existe margen de mejora.

España es el país que menos recursos destina a estas políticas (el 1,5% del PIB), mientras que Polonia, Alemania o Hungría gastan más del 3% de su PIB. Además, estas ayudas no tienen en cuenta las circunstancias familiares, como el nivel de ingresos, ni la edad o el número de los hijos. Sólo con las medidas de la futura Ley de Familias que se han aprobado se han introducido algunas ayudas adicionales que permiten mejorar la conciliación familiar, pero sin suponer una gran diferencia con lo que sucede en nuestro entorno. El gasto en guarderías es notablemente escaso, aunque al ser una política descentralizada, existen excepciones positivas en Galicia y La Rioja.

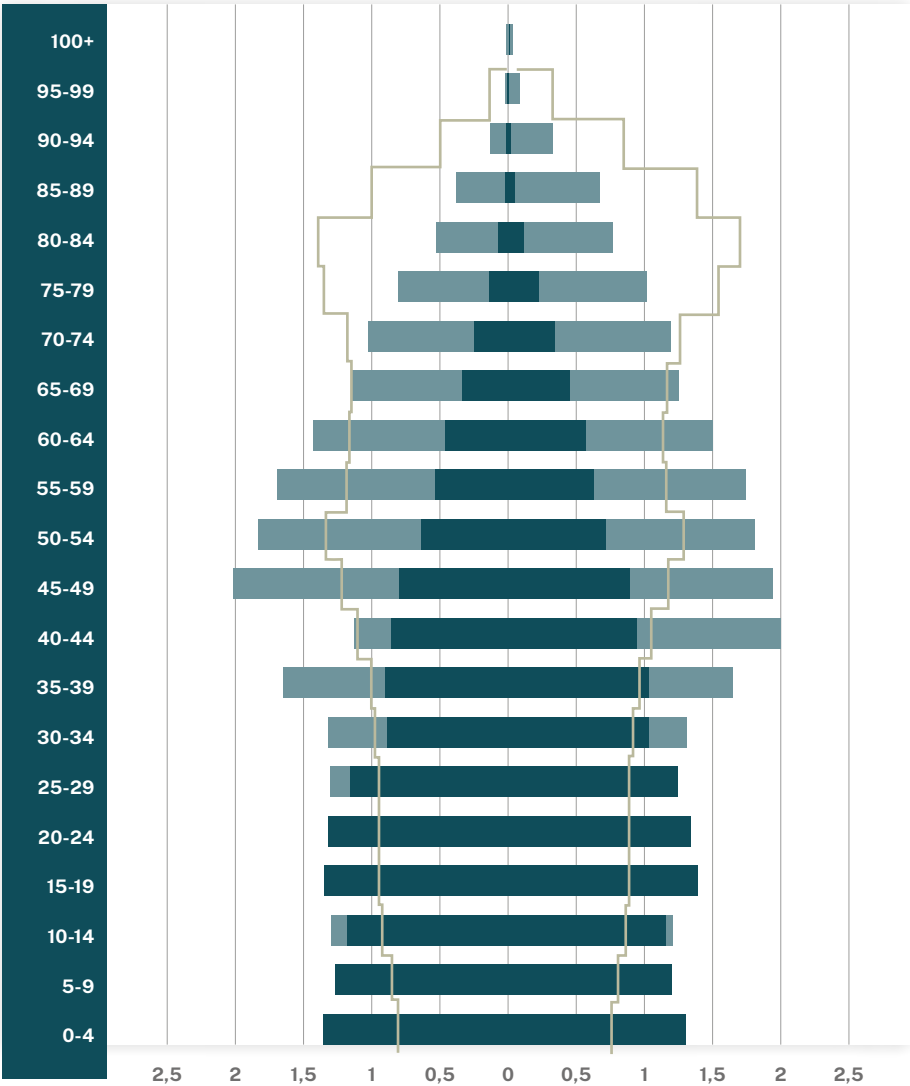
Figura 28: Pirámide de población prevista por las Naciones Unidas en España.

Fuente: Naciones Unidas.

● 1950

● 2020

● 2060



Considerando la evidencia positiva disponible sobre los beneficios de los permisos de paternidad y la expansión de los servicios de cuidado infantil para aumentar la tasa de

fertilidad y revertir el envejecimiento de la población, se recomienda que España intensifique sus esfuerzos en estas dos áreas. Específicamente, se sugiere:

INFORME XXII

1. Universalizar el uso de las guarderías. En España, ya existen ejemplos de esta medida, como en Galicia, donde las escuelas infantiles son gratuitas para los niños de entre 0 y 3 años desde el curso 2022/2023. A falta de evidencia sobre sus efectos, se ha producido un incremento, de 6 puntos porcentuales, de las tasas de escolarización en esta franja de edad.
2. Incrementar los permisos de maternidad para equiparlos con los países líderes de nuestro entorno. Si el objetivo es incrementar la fertilidad, los derechos de paternidad

parecen haber tenido el efecto contrario, de acuerdo con la evidencia disponible. Además, España ya es el país más generoso en los permisos de paternidad, recordemos que es el único país de los analizados en el que los derechos de paternidad y maternidad son equivalentes

Es preciso realizar un pacto de Estado que garantice la estabilidad política y financiera de las políticas de familia. Además, con un compromiso por parte de todos los partidos políticos, se puede crear un contexto social y cultural proclive a las familias y al incremento de la tasa de fertilidad.



8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bergsvik, J., Fauske, A. & Hart, R.K. (2021). Can Policies Stall the Fertility Fall? A Systematic Review of the (Quasi-) Experimental Literature. *Population and Development Review*, 47, pp. 913-964. <https://doi.org/10.1111/padr.12431>

Conde-Ruiz, J. I., & González, C. I. (2021). *El proceso de envejecimiento en España* (informe técnico). Estudios sobre la economía española 2021/07. Fedea.

Crowe, D., Haas, J., Millot, V., Rawdanowicz, L., & Turban, S. (2022). Population ageing and government revenue. *OECD*, 1737. <https://doi.org/10.1787/9ce9e8e3-en>

Dimai, M. (2023). Shall we have another? Effects of daycare benefits on fertility, a case study in a region in Northeastern Italy. *Genus* 79, 13 <https://doi.org/10.1186/s41118-023-00194-w>

Durkheim, E. (2012). *La división del trabajo social*. Siglo XXI.

Farré, L. & González, L. (2019). Does paternity leave reduce fertility? *Journal of Public Economics*, 172, pp. 52-66. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.12.002>

Fernández-Villaverde, J. (2021a). La 'regla del 85': el inusitado futuro demográfico de la humanidad. *El Confidencial*. Consultado el 8 de junio de 2023, desde <https://blogs.elconfidencial.com/economia/la-mano-visible/2021-09-12/futuro-demografico-humanidad3286394/>

Fernández-Villaverde, J. (2021b). El futuro demográfico de la humanidad: los retos económicos. *El Confidencial*. Consultado el 20 de julio de 2023, desde <https://blogs.elconfidencial.com/economia/la-mano-visible/2021-10-09/el-futuro-demografico-de-la-humanidad-los-retos-economicos3303868/>

Horwitz, S. (2015). *Hayek's Modern Family*. Palgrave Macmillan.

Lee, R., & Mason, A. (2017). Cost of Aging. *Finance & Development*, 54 (1). Legge, S. (2016). *Innovation in an Aging Population* (informe técnico N.º 145590). Verein für Socialpolitik / German Economic Association. <https://ideas.repec.org/p/zbw/vfsc16/145590.html>

Maestas, N., Mullen, K. J., & Powell, D. (2016). *The Effect of Population Aging on*

Economic Growth, the Labor Force and Productivity (Working Paper N.º 22452). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w22452>

OECD. (2021). *Health at a Glance 2021*. <https://doi.org/10.1787/ae3016b9-en>

OECD. (2023). *OECD Family Database*. <https://www.oecd.org/els/family/database.htm>

Pronzato, C. (2017). Fertility decisions and alternative types of childcare. *IZA World of Labor*, 382. <https://doi.org/10.15185/izawol.382>

Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea. *Boletín Oficial del Estado*, 154, de 19 de junio de 2023. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2023/06/28/5>

Ruiu, G., & Breschi, M. (2019). The Effect of Aging on the Innovative Behavior of Entrepreneurs. *Journal of the Knowledge Economy*, 10, 1784-1807. <https://doi.org/10.1007/s13132-019-00612-5>

Sobotka, T.; Matysiak, A. and Brzozowska, Z. (2019). Policy responses to low fertility: How effective are they? *UNFPA*, Working Paper No. 1.

Spéder, Z. (2016). Fertility decline and the persistence of low fertility in a changing policy environment — A Hungarian case study. En Rindfuss, R. R. y Choe, M. K. (eds.), *Low Fertility, Institutions, and their policies* (pp. 165-194). Springer International Publishing.

Thomas, J., Rowe, F., Williamson, P. et al. (2022). The effect of leave policies on increasing fertility: a systematic review. *Humanit Soc Sci Commun* 9, 262. <https://doi.org/10.1057/s41599-022-01270-w>

UN (2022). *World Population Prospects 2022*. <https://population.un.org/wpp/>



Actividad subvencionada por el Ministerio de Cultura

fundaciondisenso.org