IGNACIO PARDO

Políticas para contextos de baja fecundidad

Dossier Políticas de Población en América Latina y el Caribe

Clase #3

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Escuela de Graduados FCE · UNC
UNC Universidad Nacional de Córdoba
UNFPA

Nota editorial

La presente clase forma parte de un dossier que reúne cinco exposiciones magistrales del Seminario abierto *Políticas de Población en América Latina y el Caribe*. Este encuentro académico, desarrollado en modalidad virtual entre el 4 y el 8 de noviembre de 2024, convocó a destacados especialistas de la región con el objetivo de analizar los desafíos demográficos de América Latina y el Caribe y cómo estos interpelan el diseño e implementación de políticas públicas.

Proceso de edición y criterios adoptados

El proceso editorial que dio forma a este dossier se ha guiado por un principio central: respetar tanto el contenido como el estilo expositivo de cada especialista. Los textos que componen cada capítulo son el resultado de la transcripción de las grabaciones audiovisuales de cada clase.

Este trabajo fue llevado a cabo por el equipo técnico del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), que elaboró una primera versión escrita de las ponencias. Posteriormente, los textos transcritos fueron sometidos a una revisión por parte de los y las docentes a cargo de cada encuentro, a los fines de asegurar la rigurosidad académica y la fidelidad a las ideas originales. Esta instancia de validación final garantiza que la presente publicación refleja con precisión los análisis, argumentos y conclusiones desarrollados durante el seminario.

Se ha adaptado el formato de “transcripción editada”, que busca transformar el registro oral en un texto escrito claro y fluido. Para ello, se eliminaron repeticiones, se corrigieron eventuales lapsus y se ajustó la sintaxis, siempre con el compromiso de preservar la integridad del contenido y el pensamiento de quienes expusieron. Para quienes deseen profundizar en las intervenciones, cada clase cuenta con su respectivo registro audiovisual, que complementa y enriquece la experiencia de lectura.

Confiamos en que esta clase y el dossier del que forma parte constituirá un valioso material de consulta y referencia para investigadores, estudiantes, responsables de políticas públicas y toda persona interesada en comprender las dinámicas poblacionales que configuran el presente y el futuro de América Latina y el Caribe.

IGNACIO PARDO (UDELAR)[1]

Políticas para contextos de baja fecundidad[2]

1. Docente del Programa de Población de la Universidad de la República de Uruguay, tiene formación de licenciatura, diplomado y maestría de esa misma universidad. Doctor en Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Fue Presidente de la Asociación Latinoamericana de Población. Actualmente su labor de investigación sociodemográfica se concentra en temas de fecundidad, familia y políticas de población.
2. Clase disponible en: **https://youtu.be/V_x8Km6L8Is?si=Hnw5W58mx5MaxDJl**

Presentación

El propósito de esta clase es analizar el contexto demográfico actual, principalmente en América Latina, caracterizado por una fecundidad baja o muy baja, propia de la etapa final de su transición demográfica, que en algún caso se puede considerar incluso finalizada. A partir de este panorama, buscamos problematizar las políticas de población orientadas a esta baja fecundidad, tanto en el sentido de si es necesario implementar medidas para aumentar los niveles de fecundidad, como en un sentido más complejo, explorando otros objetivos relevantes al abordar estos temas. La creciente convergencia demográfica en la mayoría de los países latinoamericanos facilita esta discusión, ya que, a pesar de las particularidades de cada población, compartimos dinámicas demográficas y dilemas políticos similares.

El objetivo de esta presentación es doble: primero, establecer un marco demográfico que sirva de contexto para la discusión posterior; y segundo, ofrecer un panorama de las políticas de fecundidad. A partir de ahí, se analizarán los tipos de medidas implementadas en diversos países, evaluando su funcionamiento y resultados. Se buscará entender los debates en torno a modelos de políticas familiares como los de Rusia, Suecia o Japón, no para replicarlos en América Latina, sino para extraer posibles aprendizajes relevantes para nuestro contexto específico de baja fecundidad.

Posteriormente, se abordará de manera más general la discusión sobre qué hacer ante la baja fecundidad, considerando incluso la opción de no intervenir. En caso de hacerlo, se explorarán los desafíos técnicos para medir el éxito o fracaso de las políticas, así como los posibles objetivos más allá del simple aumento de la tasa global de fecundidad, analizando las diferentes dimensiones en juego.

Finalmente, se abordarán las políticas de corresponsabilidad en la crianza en América Latina, teniendo nuevamente en cuenta las particularidades de nuestro contexto.

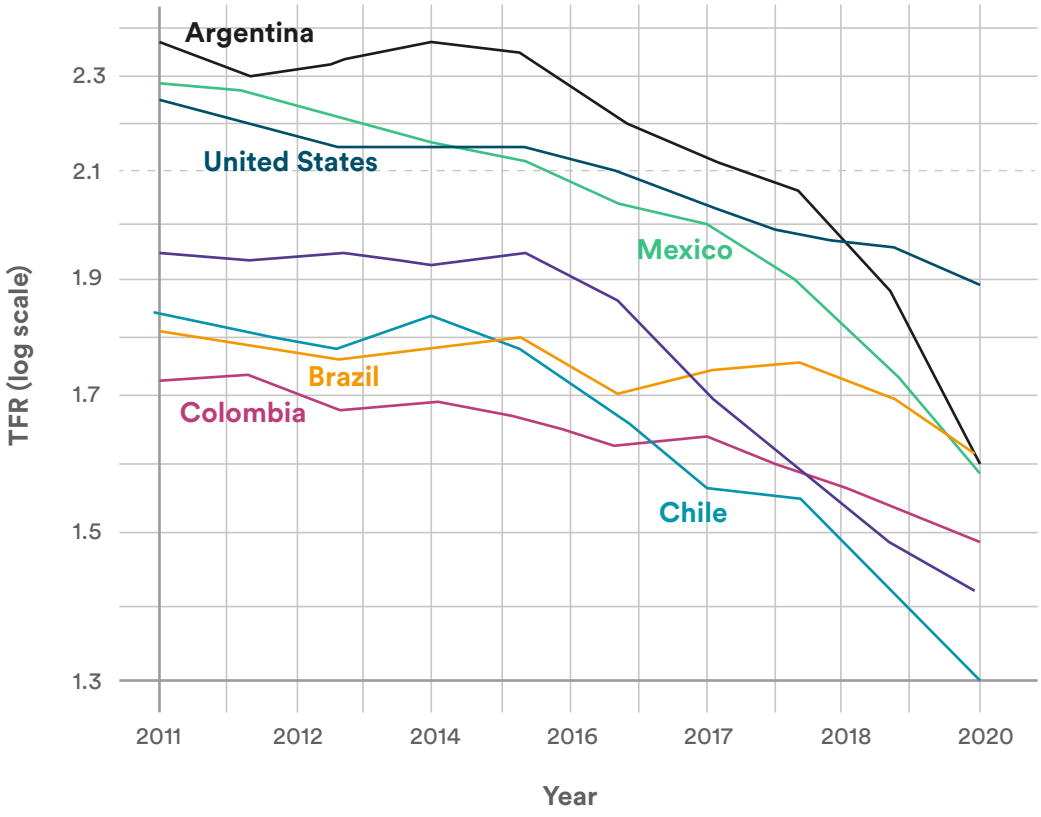
Contexto demográfico: fecundidad baja y muy baja en América Latina

En América Latina se observa un fenómeno peculiar en los niveles de fecundidad. No solo se ha alcanzado una fecundidad por debajo del nivel de reemplazo (2.1 o 2 hijos por mujer), sino que a partir de la década de 2010 se experimentó un descenso notable, quizás el más pronunciado en la región.

Esto llevó la tasa global de fecundidad de varios países por debajo de 1,5, considerada muy baja, e incluso por debajo de 1,3 en algunos casos, denominada fecundidad ultra baja o *lowest-low fertility*.

El **Gráfico 1** ilustra esta situación con datos recientes (hasta 2020) de algunos países latinoamericanos y la población latina en Estados Unidos, mostrando que varios países ya se sitúan en o por debajo de 1.5. Datos más actuales mostrarían una convergencia aún mayor hacia estos niveles. Casos como Uruguay (con un descenso de 1.9 a 1.2 en menos de una década) son similares a la evolución reciente de la fecundidad en Brasil, Chile y Argentina.

GRÁFICO 1: Tasa global de fecundidad por país (2011-2020)



Fuente: Pardo et. al 2025

La notable y rápida disminución de la fecundidad en Latinoamérica, actualmente bajo análisis en cuanto a sus causas demográficas y explicaciones sustantivas, resulta impactante por su velocidad. Aunque niveles de fecundidad de 1.3 o incluso 1.2 ya se han observado en otras regiones (como ciertas áreas de Europa y algunos países asiáticos), la acelerada caída en América Latina ha llamado la atención y constituye un tema de estudio reciente.

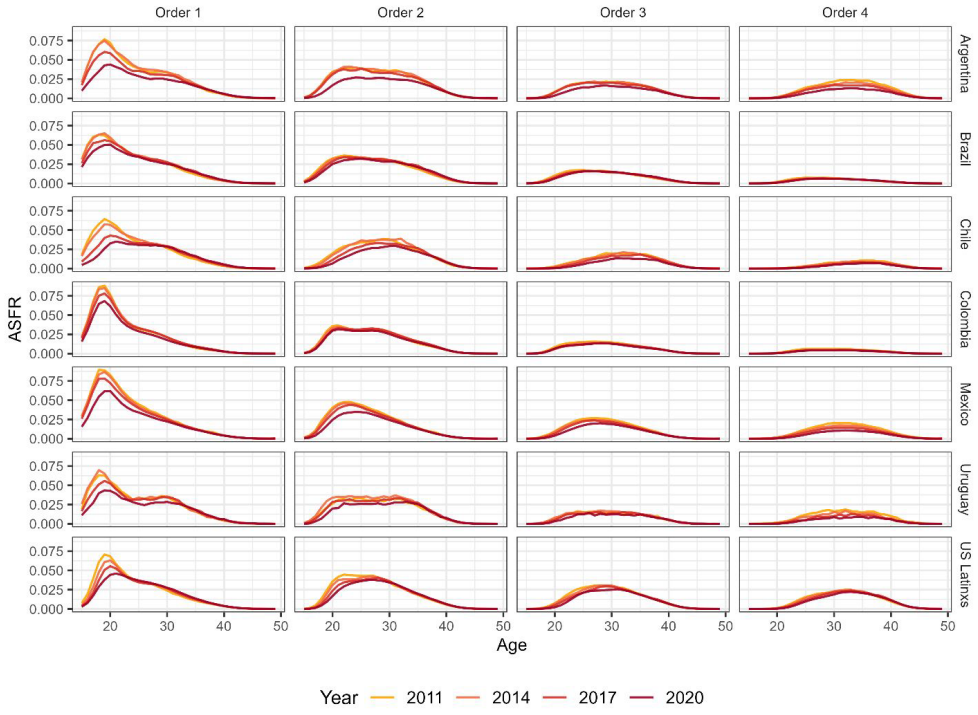
Para analizar la marcada caída de la fecundidad, similar a un desplome vertical, la investigación en demografía suele profundizar en las tasas específicas por orden de nacimiento y edad. Este enfoque permite identificar qué grupos etarios impulsan el cambio observado a nivel general.

El **Gráfico 2** permite identificar las claves de este proceso. Las curvas más oscuras representan los datos más recientes, mientras que las más claras corresponden a los datos más antiguos. En la primera columna se observan los nacimientos de primer orden, es decir, de madres primerizas. Aquí se aprecia una disminución muy significativa en Argentina y México, y de manera generalizada en las edades adolescentes y jóvenes. El cambio radical en estas tasas es notable; por ejemplo, en Uruguay, la fecundidad adolescente pasó de 55 por mil a alrededor de 25 por mil en un lapso de 6 o 7 años. Simultáneamente, se observa un descenso en los nacimientos de segundo orden y en edades más avanzadas en todos los casos.

La reducción de la fecundidad se explica principalmente por la marcada disminución de los nacimientos iniciales en edades más tempranas. Adicionalmente, se observa una postergación de los segundos nacimientos, que ya no ocurren en edades avanzadas como antes. En países como Argentina, México y Uruguay, las curvas comparativas muestran que también se ha reducido el número de nacimientos de tercer orden o superior, lo que indica un margen previo para esta disminución.

En consecuencia, la drástica caída de la fecundidad en Latinoamérica, que hoy genera debates sobre políticas debido a sus bajos niveles, se caracteriza por su velocidad y por el patrón de descenso específico por edad y orden que estamos viendo. La existencia previa de altas tasas de fecundidad adolescente, que traían consigo un amplio margen de descenso, crearon la situación ideal para que, al disminuir esta fecundidad específica, la fecundidad total también se desplomara.

GRÁFICO 2: Tasas específicas de fecundidad por edad y orden para países seleccionados (2011-2020)



Fuente: Pardo et al. 2025

Este atributo de América Latina hasta hace muy poco, su peculiar combinación de baja fecundidad total y alta fecundidad adolescente, es único a nivel global. Mientras otras regiones mostraban congruencia entre ambas tasas (alta fecundidad total y adolescente en África subsahariana, baja en ambas en Europa), Latinoamérica vivía un desacople, que duró hasta la disminución de la fecundidad que estamos observando.

Una explicación clave podría ser la mayor disponibilidad de métodos anticonceptivos de larga duración, como los implantes subdérmicos, considerados un factor importante en la rápida reducción de embarazos no deseados en adolescentes. Si bien la intención de postergar la maternidad ya existía, estos métodos facilitaron la materialización de dicha intención.

Pero también se observa un descenso en la fecundidad en edades adultas, lo que plantea interrogantes sobre cambios en las intenciones reproductivas y su concreción.

Además, la comparación del “efecto tasa” versus el “efecto composición” revela que la disminución de la fecundidad en América Latina se debe principalmente a una reducción de las tasas de

natalidad en todos los niveles educativos, más que a cambios en la composición educativa de la población. Otras hipótesis tienen menor poder explicativo.

Esto lleva a reflexionar sobre los comportamientos e intenciones que impulsan la decisión de no tener hijos en todos los estratos y edades, especialmente entre los jóvenes, lo que resulta en una tasa global de fecundidad cercana o inferior a 1,5 en la mayoría de los países grandes de la región, con importantes implicaciones para las políticas públicas.

Factores explicativos de la baja de la fecundidad

La disminución de la natalidad en América Latina refleja una tendencia global, con escasas excepciones en regiones con tasas aún elevadas. Antes de analizar posibles políticas relacionadas, surge la pregunta fundamental de por qué hay menos nacimientos. La literatura sobre los determinantes de la fecundidad (micro, meso y macro) menciona diversos factores explicativos.

Entre los factores económicos, se destaca el costo directo de la crianza, una preocupación común aunque discutible. También se consideran aspectos económicos estructurales, como la creciente inestabilidad laboral.

Otro conjunto de explicaciones se centra en la dificultad de conciliar trabajo remunerado y crianza, que afecta desproporcionadamente a las mujeres. La inflexibilidad laboral y la falta de servicios de cuidado son relevantes en un contexto en que la distribución de tareas domésticas todavía es desigual. O los cambios en las ideas, el significado de los hijos y los significados variables de la maternidad que han sido descritos en la teoría de la segunda transición demográfica, que también influyen en la fecundidad. Si bien la aplicabilidad de este marco a países fuera del norte de Europa es debatible, los cambios en la percepción del costo de la crianza son evidentes, como el equilibrio entre cantidad y calidad de los hijos.

Adicionalmente, la menor fecundidad podría explicarse por la incertidumbre social persistente, las narrativas de futuro inciertas, la inestabilidad conyugal (aunque su efecto no sea concluyente) y el aplazamiento de las transiciones familiares.

A nivel macro, la transición desde un modelo en el que las tareas no remuneradas recaían más en las mujeres y el trabajo remunerado más en los hombres, hacia una mayor equidad, en el marco de la “revolución de género incompleta”, genera una carga extra para las mujeres. Esta sobrecarga,

producto de que aún asumen una parte desproporcionada de los cuidados, podría ser otra forma de explicar la tendencia a tener más hijos.

Aunque en América Latina se produce literatura sobre el tema, a menudo se siguen modelos explicativos y empíricos desarrollados en el norte, especialmente en relación con el descenso de la fecundidad desde finales del siglo XX hasta 2010, seguido de un ligero repunte hacia niveles no tan bajos. Esto es lo más parecido que tenemos a un modelo de predicción de la fecundidad post transicional, de lo que se espera que pase luego de la caída de la fecundidad por debajo del nivel de reemplazo.

Al comienzo del siglo XXI, la mayoría de los países presentaba tasas inferiores a 1,3, tendencia que se revirtió después, similar a la dinámica observada en la tasa global y en Europa Central y del Este (caída inicial y posterior repunte). Este rebote podría deberse, en parte, al retraso de la maternidad en edades jóvenes (fenómeno actual en América Latina), que resulta en un modesto aumento de nacimientos al concretarse embarazos postergados. Adicionalmente, un factor sociopolítico relevante es el devenir de la ya mencionada revolución incompleta de género.

En este contexto, el debate se centró en políticas de apoyo ante el descenso de la fecundidad. Se argumentó que servicios de cuidado y respaldo estatal podrían mitigar esta tendencia, buscando acompañar la dinámica de la primera mitad del siglo XXI. No obstante, datos recientes de América Latina y en particular de Europa, muestran una nueva caída, revelando una realidad más compleja.

La fecundidad más alta a nivel global, que en el contexto actual podríamos denominar fecundidad alta aunque en realidad sea baja (bastante inferior al nivel de reemplazo), se sitúa en 1.8 hijos por mujer en algunos países europeos. La media de la Unión Europea, es aún menor, por debajo de 1.5. En ciertos casos, la recuperación de la fecundidad fue seguida por una nueva caída, mientras que en otros la recuperación fue modesta, manteniéndose en niveles bajos.

Así, la recuperación de la fecundidad se ha estancado en niveles muy bajos o ha experimentado un nuevo descenso. A nivel global y latinoamericano, esta situación desafía el paradigma de la transición demográfica, que tradicionalmente postula que la fecundidad disminuirá, al igual que la mortalidad, para luego estabilizarse alrededor de 2 hijos por mujer, llevando a la estabilización poblacional. Sin embargo, observamos fluctuaciones en la fecundidad, con la certeza de que, en países donde ya ha descendido significativamente, se mantiene en torno a valores bajos o muy bajos, lejos del nivel de reemplazo. Si bien la fecundidad cayó como predice el modelo de transición demográfica, lo hizo a niveles inferiores a 2, y las posteriores recuperaciones no lograron acercarla a este valor, sino que se mantuvieron en niveles más bajos.

El panorama aún se está desarrollando y, como hemos aprendido del COVID y otras experiencias, las certezas son menos que las que preveían los modelos estilizados. No obstante, la tendencia apunta hacia una ondulación y estabilización de la fecundidad por debajo de 2 hijos, más próxima a 1.5 que a 2. Esto implica una consecuencia directa en el crecimiento poblacional total: lo que se preveía como una estabilización probablemente se convierta en un decrecimiento poblacional. Esto ya se observa en diversos países y regiones, y es muy probable que ocurra a nivel global en las próximas décadas. Es decir que aunque aún existen áreas con alta fecundidad, la disminución de la población total probablemente no sea un preludio a la estabilización, sino al descenso del volumen poblacional global.

Esta situación tiene implicaciones políticas. Ante el temor a que la población deje de crecer, será necesario analizar si este declive poblacional es preocupante o no, dado que resulta más impactante que el mero fin del crecimiento.

Valoración de los niveles de fecundidad

Al plantear políticas, la evaluación inicial de si una tasa de fecundidad baja o muy baja constituye un problema a resolver carece de consenso unánime, a pesar de la frecuente percepción de una crisis poblacional inminente que evoca ideas de fracaso social e incluso culpabilización individual, usualmente dirigida hacia las mujeres, por la disminución de la natalidad.

Esta situación puede interpretarse desde diversas perspectivas: como la culminación exitosa de la ampliación de los derechos reproductivos y la salud sexual, permitiendo la planificación familiar con menor riesgo para la salud (aunque esta realidad no es homogénea); paradójicamente, también como un déficit en estos mismos derechos, dado que encuestas revelan un deseo insatisfecho de tener más hijos; como un logro individual en el control de la fecundidad, pero un desafío colectivo para la sostenibilidad de la seguridad social y la fortaleza del mercado interno; como un éxito presente que alberga riesgos futuros; o, con matices, como un éxito donde las personas ejercen su autonomía reproductiva, aunque una fecundidad inferior a 1,5 hijos por mujer podría considerarse problemática. Algunos expertos incluso ven una ventaja en la baja fecundidad por la mayor inversión potencial en cada niño, aunque la fecundidad muy baja revierte este beneficio. En resumen, la discusión sobre si la baja fecundidad es un problema permanece abierta y es compleja.

Cuando se considera que la baja fecundidad es problemática, se suele invocar una noción de sostenibilidad poblacional, que si bien es discutible, merece mención. La idea central es que una población envejecida o de tamaño reducido no es sostenible y, por lo tanto, se debería fomen-

tar la fecundidad. Este argumento, presentado a menudo en tonos alarmistas, resuena cuando se diagnostica la insostenibilidad de un país, incorporando variables demográficas. Sin embargo, la sostenibilidad es un concepto multifactorial. En su forma más simplificada, se argumenta que una población envejecida y pequeña dificulta la generación de bienestar material, ya que la proporción de personas en edad de trabajar es relativamente baja para mantener el desarrollo.

Esto se relaciona con el concepto de ratio de dependencia demográfica: un aumento en las personas en edades consideradas dependientes por cada 100 personas en edad laboral se percibe como un problema. Si bien esta visión es simplista, la discusión se enriquece al considerar la heterogeneidad dentro de los grupos de edad y los supuestos asociados a cada subpoblación, abarcando aspectos de bienestar, salud y productividad. Algunos autores sugieren que el avance tecnológico, como la robótica, podría elevar la productividad, permitiendo que una población activa menor mantenga una ratio de dependencia demográfica más compleja, que considere tanto la proporción de grupos de edad como la capacidad de financiar la dependencia de niños y adultos mayores.

La perspectiva adoptada sobre la fecundidad baja tiene un impacto directo en las políticas a implementar. Una visión centrada únicamente en el tamaño total de la población o las ratios entre grupos de edad podría inclinarse hacia políticas pronatalistas indiscriminadas. En cambio, una perspectiva que priorice el bienestar, la salud y el desarrollo, más allá de los números, podría conducir a otro tipo de intervenciones.

Otra manera de valorar la fecundidad baja o muy baja se enfoca en la satisfacción de los deseos o intenciones reproductivas. La fecundidad ideal de una población no es un número predefinido, sino el equilibrio entre el número de hijos tenidos y el número deseado. Desde la óptica de los derechos reproductivos, la clave es determinar si la disminución de la fecundidad refleja el deseo de tener menos hijos, concretado exitosamente, o una aspiración insatisfecha de mayor fecundidad. Esta última situación, donde se desea tener más hijos pero no se logra, representa una forma de insatisfacción en términos de derechos reproductivos, diferente al más clásico formato vinculado a tener más hijos de los deseados.

La investigación sociodemográfica enfrenta el desafío de medir con precisión las intenciones reproductivas. A pesar de las encuestas que exploran ideales, intenciones y deseos reproductivos, no existe un método perfecto. Esto se debe, en gran medida, a que muchas personas no tienen ideales fijos o intenciones concretas en cada etapa de su vida, sino más bien maleables y que dependen de las circunstancias. Además, las encuestas pueden provocar la generación de una respuesta en el propio acto de preguntar, en lugar de revelar una actitud preexistente. Por lo tanto, la información sobre los ideales de fecundidad es inherentemente relativa al método e imperfecta.

No obstante, al analizar los datos de las encuestas, se observa una brecha al alza entre los deseos de fecundidad y la fecundidad real en países con tasas muy bajas. Esto sugiere que, en promedio, las personas expresan el deseo de tener ligeramente más hijos de los que efectivamente tienen. Si se toma esta información como un reflejo de la realidad, podría indicar que la fecundidad muy baja presenta un aspecto problemático al no alinearse con las preferencias reproductivas de la población.

La baja fecundidad en la opinión pública

Con frecuencia, la prensa y el sistema político presentan la baja fecundidad de los países de forma alarmante. Se utilizan adjetivos escandalosos, se resalta únicamente lo inédito de las cifras de natalidad. Incluso se llega a afirmar, erróneamente según todos los demógrafos, que un país podría extinguirse por su baja fecundidad. A pesar de ser una idea fácilmente refutable, esta percepción se arraiga en la sociedad. En Argentina y Uruguay, los titulares suelen hablar de momentos críticos, descensos pronunciados o consecuencias económicas negativas por la baja fecundidad.

En Europa, en países como España, Italia y Grecia, la baja fecundidad se asocia a menudo con la necesidad de tomar medidas drásticas. Sin embargo, la pregunta sobre por qué nacen “pocos” niños en España requiere un análisis más profundo: ¿son pocos en comparación mundial?, ¿respecto a épocas anteriores?, ¿qué significa “pocos” en términos absolutos? En una ocasión, intenté fomentar en la prensa un menor uso de titulares respecto a por qué la gente no quiere tener hijos, pensando que es más apropiado enfocar el dilema en por qué la gente decide tener un segundo hijo con menor frecuencia, porque la realidad es que por ahora la mayoría de los adultos son padres o madres, lo que invalida la idea de una inminente sociedad “sin hijos”.

Otras expresiones dramáticas como “suicidio demográfico” o “invierno demográfico” nos llevan a un encuadre que quizás no sea el más adecuado, pero que influye en los responsables políticos. Esto se evidencia cuando personas de ideologías muy diversas abogan por políticas familiares o de fecundidad para resolver el “drama” o la “crisis demográfica”. Desde la evidencia, debemos iniciar cualquier debate cuestionando si realmente existe un drama o una crisis que requiera fomentar más nacimientos, o si hay otros aspectos a considerar. De lo contrario, podríamos llegar a campañas problemáticas como la de Italia: “La bellezza non ha età, la fertilità sì” (“La belleza no tiene edad, la fertilidad sí”), lanzada en 2016, que fue retirada por su tono culpabilizador y su llamado un tanto imperativo a tener hijos.

Este panorama de opinión pública sobre la baja o muy baja fecundidad es crucial al momento de diseñar políticas. Cualquier valoración nacida de este contexto conduce a un debate detallado sobre políticas de fecundidad y familiares, estas últimas con una larga y diversa historia en Europa desde el siglo XIX, intensificándose en los años 60.

Las políticas familiares varían en sus posturas sobre los modelos de familia convenientes y sus implicaciones para el crecimiento poblacional. Además, difieren en el rol asignado al Estado como proveedor de cuidados o licencias, y a menudo se manifiestan implícitamente en políticas fiscales, de empleo o de vivienda.

Un ejemplo es la política de asignación de terrenos a parejas recién casadas, lo que favorece una forma familiar específica. Este marco influye en la discusión sobre la legitimidad de políticas de población que intervienen en la fecundidad. Aunque minoritaria, existe la postura que cuestiona el financiamiento público de decisiones personales como tener hijos. Sin embargo, la visión generalizada es que es necesario y legítimo que el Estado implemente políticas que influyan en las tendencias poblacionales dentro del marco de derechos. Los Estados median entre el bienestar de las generaciones presentes y futuras y son responsables del interés público.

Políticas de fecundidad

1. Orientaciones de las políticas

Las políticas de fecundidad se distinguen principalmente entre antinatalistas, como la famosa política del hijo único en China, y pronatalistas. Un tercer grupo, enfocado en derechos reproductivos o la conciliación laboral-familiar (corresponsabilidad), no busca directamente influir en la natalidad desde objetivos cuantitativos.

Históricamente, las políticas pronatalistas puras han sido impulsadas por estados nacionalistas (por ejemplo, la Italia de Mussolini), a menudo con enfoques autoritarios o eugenésicos, aunque también existen casos sin estas connotaciones, como la tradición pronatalista francesa desde principios del siglo XX, motivada por preocupaciones demográficas y económicas frente a la expansión alemana.

Un punto crucial es que las políticas pronatalistas no siempre comprenden las razones de la baja fecundidad (cambio de preferencias o insatisfacción ante deseos de tener más hijos). Si el deseo de tener menos hijos es firme, los incentivos estatales son muy limitados en su capacidad. Sin embargo, si existe un deseo insatisfecho de tener más hijos, un entorno político favorable podría marcar una diferencia. El objetivo común de estas políticas es aumentar la natalidad, siendo este a menudo su principal criterio de éxito.

Más recientemente, han surgido políticas de conciliación y corresponsabilidad social, buscando abordar la tensión entre el trabajo y la vida familiar, especialmente en un contexto de mayor participación laboral femenina. Estas políticas parten de la idea de una responsabilidad social compartida en la crianza de los hijos, involucrando a padres, madres, el Estado, empresas, sindicatos y organizaciones sociales. Las políticas de cuidado y licencias son ejemplos de este enfoque, buscando evitar que la vida laboral se vea negativamente afectada por la llegada de un hijo.

Un aspecto interesante a tener en cuenta es que más allá de los costos económicos directos, la crianza implica significativos costos indirectos o de tiempo. Este punto es central para entender el desafío de la conciliación y la corresponsabilidad, especialmente al considerar tener un segundo o tercer hijo, o incluso el primero. La penalización social por tener hijos, manifestada en la dificultad de equilibrar trabajo y crianza para hombres y mujeres, genera dos problemas macro relacionados: niveles de empleo subóptimos (cuando los padres, especialmente las madres, abandonan sus trabajos) y tasas de fecundidad subóptimas (inferiores a las deseadas). Las políticas de corresponsabilidad buscan resolver este dilema.

2. Políticas actuales

Frente a la abrupta disminución de la fecundidad, los Estados adoptan diversas posturas al implementar políticas relacionadas. El objetivo primordial puede ser sostener la fecundidad para cumplir con los deseos reproductivos, prevenir el envejecimiento de la población o evitar la reducción de su tamaño. En este escenario, las políticas antinatalistas han perdido vigencia, incluso en China, que prácticamente eliminó su política de hijo único. Aunque podrían persistir en algunos países africanos con alta fecundidad, el antinatalismo ya no es una opción viable en América Latina y la mayoría de los países debido a la baja fecundidad actual.

En consecuencia, emergen orientaciones pronatalistas y de corresponsabilidad, especialmente relevantes en contextos de baja fecundidad. A menudo, se combinan ambas: políticas de corresponsabilidad que verían con buenos ojos un ligero aumento de la fecundidad y políticas directamente pronatalistas, impulsadas por gobiernos más conservadores, que incluso podrían favorecer un cierto retorno de las mujeres al ámbito familiar.

Existe, por lo tanto, un espectro de políticas actuales que va desde las más pronatalistas hasta las centradas en derechos reproductivos y corresponsabilidad. Aunque se podría esperar que las nuevas políticas se enfoquen en dimensiones de corresponsabilidad, derechos reproductivos y equidad de género, esto no es una realidad universal. Una encuesta de las Naciones Unidas (2021) revela un dato significativo: cada vez más gobiernos declaran tener como objetivo aumentar la fecundidad, incorporando un componente pronatalista explícito. A mediados de la década anterior, casi 60 países, incluyendo muchos europeos, asiáticos y algunos latinoamericanos, compartían esta meta.

3. Dificultades para la evaluación de estas políticas

Evaluar estas políticas resulta complejo, principalmente por su carácter universal, lo que dificulta establecer grupos de control o comparación. Asimismo, la definición del horizonte temporal y el modelo causal subyacente presenta desafíos importantes. Se observan efectos variables entre poblaciones según territorio o nivel de ingresos, así como efectos inesperados. Además, no existe consenso sobre el indicador adecuado para medir el impacto en la fecundidad, ni claridad en el modelo teórico que explique la conexión causal entre incentivos (por ejemplo, económicos) y la decisión de tener hijos, dada la complejidad causal del comportamiento reproductivo.

Principales tipos de medidas

Se identifican al menos cuatro tipos de medidas asociadas a políticas de fecundidad, útiles para su categorización: licencias laborales remuneradas, apoyos financieros, servicios de cuidado infantil y medidas de flexibilidad laboral que benefician a los trabajadores.

Licencias laborales

Las licencias refieren a la regulación de la suspensión del trabajo con pago de prestaciones durante o después del parto, la adopción o el periodo preparto. Las licencias de maternidad suelen durar entre 14 y 40 semanas, mientras que las de paternidad son generalmente de pocos días. Esto plantea la cuestión del tiempo remunerado de interrupción laboral para el primer contacto entre padre e hijo. También importan las licencias parentales, donde ambos padres o uno de ellos pueden tomarla, un aspecto que se detallará más adelante. Respecto a las licencias por nacimiento (maternidad o paternidad), el objetivo principal suele ser fortalecer el vínculo madre-hijo, aunque en algunos casos también se considera al padre en el periodo inicial. Políticas más orientadas a la equidad de género buscan vincular al hijo con ambos padres, asegurando condiciones adecuadas para su cuidado por un tiempo más extenso.

Es importante señalar las discusiones sobre la estabilidad laboral y el compromiso de los varones con la crianza, porque en el caso de las madres, las licencias de maternidad muy prolongadas podrían obstaculizar el ascenso o el retorno a las mismas condiciones laborales. Algunas autoras proponen un "piso maternalista" con una cantidad mínima de días de licencia para la madre, necesaria para la lactancia y otros aspectos propios de los primeros días. Pero no más allá, porque una duración excesiva podría generar desvinculaciones laborales. La consideración de este efecto como perjudicial dependerá de la orientación del gobierno que implemente la política en cuestión. En cuanto al compromiso paterno, la duración de las licencias de paternidad es una herramienta clave, cuya importancia varía según las prioridades gubernamentales.

Esto se observa claramente en las licencias parentales, que otorgan un número determinado de días al año, a veces durante un periodo extenso de la vida del niño, con o sin goce de sueldo. En países con políticas más amplias, estos días pueden ser numerosos, por ejemplo, por motivos de salud infantil. Un aspecto relevante es la posibilidad de que los Estados reserven una parte de estas licencias específicamente para los padres (*"use ir or lose it"*), de modo que si no las utilizan, la madre no pueda tomarlas.

Las políticas de licencia parental generan un debate interesante en relación con la equidad de género y su posible impacto en la fecundidad. Cuando la licencia puede ser utilizada indistintamente por el padre o la madre, la práctica común revela que suelen ser las madres quienes la toman. Si bien esto garantiza un mayor tiempo de cuidado parental en los primeros años, también puede perpetuar roles tradicionales de género, donde la madre asume principalmente el rol de cuidadora y el padre el de proveedor.

Desde una perspectiva de equidad de género, se plantea la posibilidad de que una porción exclusiva de la licencia para el padre podría fomentar una mayor participación masculina en la crianza, cuando la no utilización de este periodo implique su pérdida, como hablábamos recién. Sin embargo, esta medida podría resultar en una disminución del total de días que el niño pasa con alguno de sus padres, presentando un dilema político complejo.

En cuanto al impacto de las licencias en la fecundidad, diversos autores sugieren que las licencias bien remuneradas y alineadas con la disponibilidad de servicios de cuidado infantil podrían tener un efecto positivo. Un estudio de Sobotka y colaboradores (2019) señala que estas políticas podrían influir en la fecundidad si se complementan con recursos de cuidado al finalizar la licencia. No obstante, algunas investigaciones indican que el aumento en la fecundidad observado tras la implementación de licencias extensas podría deberse a un adelanto en la decisión de tener hijos más que a un incremento en el número total de hijos por mujer.

Además, la tasa global de fecundidad de período podría no ser el indicador más adecuado para evaluar el impacto de estas políticas, dado que estas podrían incentivar a las parejas a adelantar la decisión de tener un hijo sin necesariamente aumentar el tamaño final de la familia.

Apoyo financiero

Las políticas de apoyo financiero, en algunos casos pensadas como incentivos directos a la natalidad, son asimismo protagónicas en el debate. Estas medidas varían en diseño. Pueden incentivar los hijos de orden 1 o subsiguientes. El objetivo principal es a menudo pronatalista, aunque se espera una mejora en el bienestar infantil si el apoyo económico es constante y no aislado. En los estados de bienestar, como los países nórdicos, el apoyo tiende a ser continuo para mejorar las condiciones de vida de padres e hijos. Francia destaca por la diversidad de sus medidas, incluyendo las de cuidado infantil, implementadas desde hace décadas en varios países.

Como en el caso de las licencias, en este punto también surgen detalles cruciales para el diseño de políticas. Por ejemplo, las transferencias monetarias pueden dirigirse a uno de los progenitores, específicamente a la madre o al padre, o indistintamente al adulto responsable. Aquí radica una

diferencia notable, relacionada con lo que comentábamos sobre las licencias: se ha constatado que el dinero destinado al niño tiene un impacto mayor si se entrega a la madre, mientras que los padres a veces incurren en gastos que desvían esos fondos de las necesidades directas del menor.

No obstante, podría optarse por entregar el apoyo al padre para fomentar su involucramiento en la crianza y evitar así reforzar la idea de que el bienestar infantil recae exclusivamente en la madre. El destinatario de las transferencias monetarias es un tema central de debate, dada la imposibilidad de entregarlas directamente al bebé. Otra discusión importante es si estas ayudas deben ser universales o selectivas, y en este último caso, si el apoyo financiero debe diferenciarse según la edad del niño, la cantidad de hijos o el nivel socioeconómico de la familia.

También se suma una cuestión relevante que concierne a los impuestos no recaudados por el Estado como apoyo financiero indirecto. Si bien eficaces, estas medidas fiscales pueden ser regresivas en la distribución del ingreso. Por ejemplo, si se realiza una reducción en cierta franja del impuesto a la renta, habrá personas con ingresos insuficientes que no se beneficiarán de esta reducción por no alcanzar el mínimo imponible. Esto ocurre con diversos impuestos a la renta a nivel global. Por lo tanto, se estaría subsidiando con fondos de toda la sociedad a quienes ya tienen mayores ingresos, lo cual generaría un efecto no deseado de favorecer a quienes menos lo necesitan, a menos que se busque intencionalmente una política regresiva.

Un punto de interés radica en la posibilidad de que el apoyo a la crianza genere un efecto adverso: la desmotivación de la participación laboral femenina. Esto podría interpretarse como una estrategia para desplazar a las mujeres del ámbito profesional, lo cual se considera un efecto indeseado desde una perspectiva de equidad de género. No obstante, en países con gobiernos tradicionalistas o familistas conservadores, como Polonia, Hungría y Rusia, esta situación se percibe de manera positiva. En estos contextos, se busca facilitar que las mujeres se dediquen a la crianza sin necesidad de trabajar, aunque esta responsabilidad recaiga principalmente en las madres. De este modo, los debates más complejos se centran precisamente en estos detalles.

En consecuencia, al evaluar la efectividad de las políticas, es fundamental definir previamente los objetivos en función de los cuales se realizará dicha evaluación. No todos los gobiernos comparten las mismas metas.

Ahora bien, si nos centramos en si estas políticas funcionan en términos de aumento de la fecundidad, las revisiones suelen indicar que rara vez generan un impacto significativo en la fecundidad total de las cohortes. Se ha detectado algún efecto muy leve o concentrado en poblaciones específicas, quizás aquellas con menores recursos o menor nivel educativo. Cuando las ayudas son pequeñas y puntuales, tampoco logran el objetivo de sostener la fecundidad en niveles más altos, ya que la fecundidad por período experimenta fluctuaciones (sube pero luego baja).

En cuanto a los baby bonus, como el cheque bebé español, que consiste en un pago único al nacer el hijo, resultan ser las medidas más dudosas. Este tipo de ayuda no suele mitigar el costo total de la crianza, que, como bien saben quienes son padres, es un gasto continuo. Por lo tanto, ningún pago único puede cubrirlo. Lo que se observa es un efecto muy limitado, inferior al de las transferencias económicas que son permanentes en el tiempo.

En esencia, el debate gira en torno a la efectividad de diversas políticas para influir en la fecundidad. Inicialmente, se plantea si las transferencias económicas directas a familias con hijos realmente cubren el costo de crianza, sugiriendo que su impacto en la fecundidad podría ser limitado y de corto plazo, posiblemente adelantando nacimientos pero sin sostener tasas elevadas a largo plazo. Además, se considera que los padres podrían destinar estas transferencias a mejorar la calidad de vida de los hijos que ya tienen, lo que refleja una decisión racional entre la cantidad y la intensidad de la inversión en los hijos. Este comportamiento, enfocado en concentrar recursos en una menor cantidad de hijos, es una tendencia actual, central en las poblaciones con menor fecundidad.

Cuidados infantiles

Los cuidados infantiles representan una estrategia clave en las políticas de fecundidad y bienestar familiar. Estas medidas buscan solucionar los desafíos de la conciliación entre la vida laboral y la crianza de los hijos, con corresponsabilidad parental, abordando así una de las causas fundamentales del descenso de la fecundidad. Existen diferentes modelos de financiación y diseño de los cuidados infantiles (externos al hogar como guarderías en el lugar de trabajo, en universidades o en otros espacios), con diversas combinaciones de financiación pública, privada y mixta. Los sistemas nacionales de cuidado son una estrategia cada vez más común, sujeta a debates continuos sobre su diseño y eficiencia. También existe la opción de cuidados internos al hogar, menos habitual pero presente en algunos países como Francia.

Respecto a la efectividad de los cuidados infantiles para aumentar la fecundidad, si bien es difícil establecer vínculos causales demostrables, se ha sugerido que podrían influir en la decisión de tener el primer hijo, adelantar nacimientos e incluso impactar en la fecundidad final de las cohortes, lo cual es muy relevante. Se destaca la experiencia de los países escandinavos, que históricamente combinaron servicios de cuidado infantil potentes con tasas de fecundidad relativamente más altas (aunque en el entorno de los 1.5 hijos por mujer), lo que llevó a la idea de un “modelo” basado en la equidad de género y el “feminismo de Estado”.

No obstante, en los últimos años la fecundidad ha vuelto a disminuir también en esos países, incluso en contextos con sistemas de cuidado desarrollados, debido a una menor intención de tener hijos por parte de los jóvenes. Esto cuestiona la idea de que los sistemas de cuidado por sí solos

puedan garantizar tasas de fecundidad elevadas. A pesar de esto, podríamos concluir que si los servicios de cuidado son de calidad, sostenidos en el tiempo y facilitan la conciliación entre trabajo y familia, podrían tener un efecto positivo, aunque ahora sabemos que pequeño, en la fecundidad final de las cohortes. En definitiva, aunque la estrategia de cuidados no haya logrado mantener la fecundidad cerca de los 2 hijos por mujer de manera consistente, parece ser una medida que podría tener un impacto positivo modesto en la fecundidad a largo plazo. Pero esto sucede solo si son cuidados de calidad, disponibles para niños de todas las edades, con horarios amplios (incluso a contrahorario escolar), y de bajo o nulo costo, lo que implica una inversión estatal significativa.

Flexibilidad, beneficios y condiciones laborales

Al hablar de flexibilidad laboral favorable a los trabajadores, nos referimos a medidas como la reducción de jornada por un período determinado o la ausencia laboral en caso de enfermedad de los hijos. La efectividad de estas medidas depende de que no penalicen la carrera profesional de quienes las utilizan, lo cual representa un desafío en el diseño de políticas públicas. La evidencia sugiere un posible efecto positivo de estas medidas, especialmente para mujeres con trabajos de medio tiempo y alto nivel educativo, siempre que se garanticen condiciones similares a las de jornada completa.

Por otro lado, los esquemas flexibles de trabajo como el teletrabajo, tan popular tras la pandemia, podrían redundar en un aumento en las intenciones reproductivas. Y estudios más amplios indican que una jornada laboral más corta, tanto para hombres como para mujeres (alrededor de 38 horas semanales en lugar de 45), podría fomentar más la fecundidad que la flexibilidad con jornadas extensas. Esto se debe a que las jornadas largas y flexibles pueden llevar a una sensación de estar siempre trabajando y conectado, dificultando la conciliación con la vida personal no laboral.

Otras medidas

Luego, existen otras medidas menos polémicas, como los tratamientos de reproducción asistida, sobre los cuales hay cierto consenso acerca de la necesidad de políticas estatales de apoyo. Estos tratamientos contribuyen a la fecundidad, que se ve aumentada por el retraso en la edad del primer hijo, y son bien recibidos ya que satisfacen deseos reproductivos claros. Facilitar el acceso a estos tratamientos es una medida con amplio consenso, aunque la financiación estatal sea un tema a definir.

En contraste, es más complejo y discutible considerar políticas que disminuyan la incertidumbre, por ejemplo, en cuanto a la vivienda, o que faciliten las transiciones a la adultez de manera más rápida, como la independencia del hogar paterno. El impacto de estas políticas en la fecundidad es aún más incierto. Más allá de la eficacia de las políticas en general, es importante analizar el cos-

to-eficiencia de las medidas pronatalistas. Invertir grandes sumas para convencer a las personas de tener hijos podría no ser la mejor estrategia, incluso desde un marco ideológico pronatalista. Es crucial evaluar estas medidas en un contexto institucional específico, a lo largo del tiempo y en su interacción con otros objetivos.

Modelos clásicos de políticas

Suecia

Algunos países presentan casos paradigmáticos, como Suecia, y en general los países escandinavos. Su modelo, basado en la equidad de género, surge de la experiencia de una fecundidad baja precoz y con cambios rápidos en la diversidad familiar, junto con políticas familiares que inicialmente parecían haber construido la postergación de la edad del primer nacimiento para reducir los intervalos intergenésicos y mantener la fecundidad real en niveles superiores a los de sus vecinos de región. Sin embargo, para sorpresa de muchos, este modelo, que se pensaba garantizaba una fecundidad no demasiado baja (con países como Suecia, Dinamarca, Finlandia y Noruega manteniéndose por encima de 1,5, cerca de 1,8, posiblemente debido al modelo de cuidados infantiles provisto por el Estado), se revirtió en los últimos años. Ahora, en algunos países como Finlandia, la fecundidad se asemeja más a 1,3, generando interrogantes sobre las causas, aunque sin descartar necesariamente la utilidad de los modelos de cuidados infantiles.

Francia

El modelo francés se caracteriza por un fuerte sesgo pronatalista histórico, un alto nivel de intervención estatal aceptado por la población, una inversión considerable del PBI en políticas familiares institucionalizadas (incluyendo cuidado infantil desde los dos meses) y una amplia canasta de servicios de cuidado.

España

En contraste, España experimentó cambios familiares significativos pero mantuvo ciertas ideas tradicionales con poca institucionalización de políticas, medidas fragmentadas y carencias en cuidado infantil, lo que contribuyó a una baja fecundidad a pesar de algunas medidas fallidas como el “cheque bebé” (un beneficio de pago único al nacimiento del niño). El resultado final es una insatisfacción muy grande entre hijos tenidos e hijos deseados.

Rusia y Polonia

Más recientemente, Rusia y Polonia implementaron políticas pronatalistas con medidas estrella. Rusia introdujo el "capital maternal", un beneficio económico para madres de hijos de orden 2 o más desde 2007, destinado a incentivar la progresión al segundo hijo. Si bien inicialmente se observó un ligero aumento en los nacimientos, este se ralentizó, generando debates sobre la efectividad a largo plazo de la política. Polonia, por su parte, implementó la política "Familia 500+", un pago mensual para familias con dos o más hijos. Aunque se evidenció un efecto a corto plazo, algunos críticos señalan que no logró reducir la pobreza en la medida esperada considerando su costo y que no abordó la desigual carga de trabajo entre hombres y mujeres. Este último punto es de relevancia si se considera que en los primeros años del programa casi un 3% de las mujeres salió del mercado laboral.

Japón

Japón, un país con fecundidad muy baja, implementó una estrategia que incluyó limitar las jornadas laborales extensas, promover los matrimonios y buscar una mayor corresponsabilidad en la crianza. A pesar de una inversión considerable en políticas familiares, la fecundidad se mantuvo baja y la apropiación de las medidas por parte de la población fue limitada, en parte por falta de cobertura universal e involucramiento masculino en las licencias parentales. Hubo una inversión importante del PBI japonés en políticas familiares pero la fecundidad sigue siendo baja (1,36 hijos por mujer en 2022).

Conclusiones posibles: ¿qué sabemos por ahora?

La evidencia sugiere que los abordajes multidimensionales, con medidas sostenidas y conectadas en el tiempo, son los que ofrecen mejores resultados en términos de fecundidad y bienestar familiar, aunque su implementación es costosa. Es crucial que las políticas se enfoquen en generar institucionalidad que promueva el bienestar más allá del mero aumento de la tasa global de fecundidad, facilitando las intenciones reproductivas existentes y creando un ambiente de apoyo para padres e hijos.

Evaluar el éxito de las políticas basándose únicamente en el aumento de la fecundidad puede ser problemático, ya que podría incluso ir en contra de los derechos reproductivos. Es más relevante fomentar un ambiente de bienestar que permita que la decisión de tener hijos no se perciba como un obstáculo para la vida laboral o personal, lo cual requiere instituciones sólidas, que contribuyan

a generaciones futuras con más acceso a la educación y la salud, que permitan la conciliación de responsabilidades, sean sostenibles, respeten derechos y sean coherentes con otras políticas, en lugar de medidas pronatalistas aisladas.

Desfamiliarizar la crianza, es decir, no apoyarla únicamente en recursos privados, podría ser beneficioso al involucrar más a los hombres, suavizar contradicciones en el uso del tiempo y generar mayor equidad entre los hogares. Nuevamente: en lugar de fomentar nacimientos, se trataría de crear un clima institucional de largo plazo que proteja a los hijos y promueva la corresponsabilidad en la crianza.

Considerando la tendencia a la baja fecundidad y la actual incertidumbre endémica, las políticas familiares podrían ser exitosas incluso si no aumentan significativamente la fecundidad, siempre que generen más equidad y bienestar. Dada la importancia de los pocos niños que nacerán para sostener a las poblaciones envejecidas, invertir en su bienestar, educación y salud es fundamental. Por lo tanto, una estrategia de “pocos pero buenos” requiere políticas sólidas que, aunque aspiren a llevar la fecundidad a niveles algo más altos, justifiquen la inversión de recursos incluso si el impacto en la fecundidad es limitado, cuando sea significativo en términos de bienestar y equidad.

argentina.unfpa.org

/unfpaargentina

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Escuela de Graduados FCE · UNC

UNC Universidad Nacional de Córdoba

UNFPA