

## ¿CUÁL ES EL ROL DEL ESTADO EN LA BAJA NATALIDAD EN CHILE?

- Las tasas de natalidad han caído en todo el mundo, reflejando profundos cambios en las decisiones de las parejas, especialmente las mujeres.
- Dadas las múltiples variables que afectan estas decisiones, es poco probable que el Estado pueda cambiar conductas, ya que implica pronunciarse sobre los proyectos de vida de las personas. Ello no significa que no se tomen medidas.
- Los países deben, en primer lugar, remover barreras artificiales que impiden que las parejas tengan el número de hijos que desean. También deben enfrentar esta nueva realidad adaptando las políticas públicas que sean sostenibles con realidades demográficas que hoy no existen, alejándose de, por ejemplo, mecanismos de reparto para beneficios sociales difícilmente serán sostenibles en el futuro.

Tal como a fines del siglo XVIII, cuando Thomas Malthus advirtió sobre las implicancias que traería el crecimiento de la población<sup>1</sup>, hoy la pregunta es cómo adaptarse a una población que crece a menor ritmo (o que disminuye) y cómo las políticas públicas se hacen cargo de la baja en las tasas de natalidad y sus implicancias en distintas áreas de la sociedad.

Es importante recordar que, tal como en el caso de Malthus, la innovación permitió no solo un mayor crecimiento poblacional, sino que la gente accediera a mejores estándares de vida. Si la innovación permitió hacer frente a un elevado crecimiento de la población, entonces es perfectamente posible que los cambios tecnológicos permitan hacer más con menos personas. La automatización y el auge de la inteligencia artificial son ejemplos de lo anterior. Es por ello que ante la caída de la tasa de natalidad es importante adaptarse a un nuevo escenario poblacional, pero evitar medidas apresuradas que no logren tener impacto o que impliquen un retroceso en las libertades personales.

---

<sup>1</sup> Malthus, T. (1798), An Essay on the Principle of Population.

Los datos para Chile muestran que en 2023 la tasa global de fecundidad fue de 1,16 hijos promedio por mujer<sup>2</sup>, por debajo de la tasa de fecundidad de reemplazo de 2,1 hijos por mujer y lejos de las tasas de 5,5 del año 1960<sup>3</sup>.

Dadas las razones que se explicarán más adelante, es improbable que en el mediano plazo se vuelva a tasas de natalidad de décadas anteriores y, por ende, es importante que las intervenciones del Estado en el ámbito de la planificación familiar, quizás uno de los más privados de las personas, sean precisas y acotadas. Esto no quiere decir que las políticas públicas no tengan un rol. Primero, deben avanzar en remover las barreras que impidan que las familias tengan los hijos que deseen, de modo que las políticas de empleo o vivienda no interfieran excesivamente en esos planes de vida. Segundo, deben rediseñarse todas aquellas políticas públicas que se sostienen en una realidad demográfica que hoy no existe. En ese sentido, sistemas de pensiones u otros beneficios sociales basados en mecanismos de reparto, serán más difíciles de mantener en el futuro<sup>4</sup>.

### **QUÉ EXPLICA LA CAÍDA EN LA TASA DE NATALIDAD**

La decisión de tener hijos es una de largo plazo que involucra múltiples variables, entre las que destacan factores económicos y culturales. Aunque en distinta magnitud, las tasas de natalidad han caído en todo el mundo. Entre los países miembros de la OCDE, la tasa de fertilidad en 1960 era de 3,34 y solo 4 de 38 países estaba por debajo de la tasa de reemplazo de la población. En cambio, los datos para 2022 (o el año más cercano) muestran un promedio de 1,5 hijos por mujer y solo Israel supera dicha tasa de reemplazo.

---

<sup>2</sup> Fuente INE. La tasa global de fecundidad representa el número promedio de hijos que habrá tenido una mujer durante su vida si sus años de reproducción trascurrieran conforme a las tasas de fecundidad por edad de un determinado año, así como no estar expuestas al riesgo de la mortalidad antes del término de su período fértil.

<sup>3</sup> Fuente: Anuario de Estadísticas vitales 2015. INE.

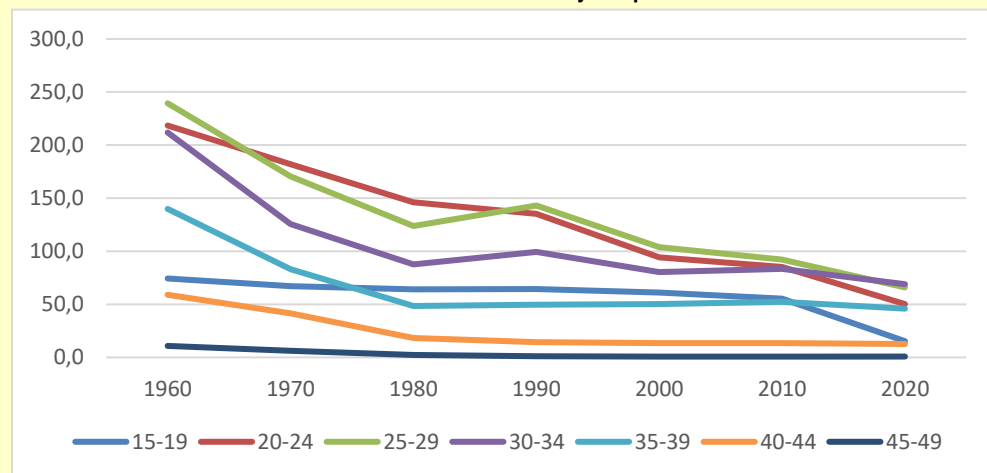
<sup>4</sup> Es posible sostener que, debido al cambio tecnológico, los aumentos de la productividad sean tales que permitan a una acotada población activa mantener a una abundante población pasiva. Sin embargo, cabe preguntarse cuál es la estabilidad de un escenario donde una generación solo produce para mantener a la generación precedentes.

Si bien se afirma que el alza del costo de la vida, la incertidumbre, el cambio climático y el pesimismo frente al futuro son razones para no tener hijos<sup>5</sup>, lo cierto es que esos factores han estado presentes en diversos momentos de la historia y no se traducían en tasas de natalidad como las actuales. Ello sugiere que hay otros elementos que deben ser parte del análisis. Entre ellos, está la masificación de los métodos anticonceptivos en la década de los 60' y, más fundamentalmente, las preferencias personales.

Por ejemplo, las parejas, y especialmente las mujeres, están privilegiando otros aspectos de su vida (por ejemplo, estudios superiores y desarrollo profesional) a la maternidad. Ello se traduce en que se ha atrasado la edad promedio en que nace su primer hijo. De acuerdo a datos de la OCDE, si en los 90' era a los 28 años, hoy es casi a los 31<sup>6</sup>.

**NACIMIENTOS DE MADRES SUB30 EN CHILE CAE FUERTEMENTE Y HAY RELATIVA ESTABILIDAD ENTRE MAYORES DE 30 AÑOS A PARTIR DE 1980**

**Gráfico N°1: Nacimientos cada 1.000 mujeres por tramo etario**



Fuente: Elaboración propia en base a Society at a Glance, 2024.

En Chile, adicionalmente, parte de ese fenómeno se explica por la significativa caída de los embarazos adolescentes. El número de nacimientos por cada mil madres de 15 a 19 años cayeron de 74,3 en 1960 a 15,3 en 2020 (ver Gráfico N°1). El menor embarazo adolescente ha repercutido en, por ejemplo, que las mujeres

<sup>5</sup> Ver, por ejemplo, Ivanova, K. and N. Balbo (2024), "Societal Pessimism and the Transition to Parenthood: A Future Too Bleak to Have Children?", *Population and Development Review*; Jia, F. (ed.) (2023), "Climate change, mental health, and reproductive decision-making: A systematic review", *PLOS Climate*, Vol. 2/11.

<sup>6</sup> OCDE (2024), Society at a Glance.

representaron al 53% de la matrícula total de la educación superior en 2024<sup>7</sup>, lo que ha aumentado, a su vez, su participación en la fuerza laboral.

Adicionalmente, son muchos los chilenos que prefieren no tener hijos: la encuesta Bicentenario UC 2024 muestra que el 22% de los jóvenes entre 18 y 24 años y el 19% de los entre 25 y 34 años no desea tener hijos, mientras que el 76% cree que es preferible tener pocos hijos, pero asegurarles buena educación<sup>8</sup>.

En estos aspectos culturales el espacio de intervención del Estado es muy acotado. En ese sentido, buscando contener la caída en las tasas de natalidad ¿es válido que el Estado busque definir los roles al interior de las familias? ¿o que se pronuncie o intervenga en las decisiones y aspiraciones de las parejas y particularmente las mujeres respecto a la maternidad? E incluso si se permitiese ese rol al Estado ¿con qué instrumentos y herramientas de política pública podría actuar?

Por otro lado, hay factores económicos que influyen en los costos directos (gastos en educación, salud, vivienda, entre otros) e indirectos de tener hijos (compatibilizar vida laboral y familiar). En este último, en el mundo existe una relación negativa entre número de hijos por mujer y participación laboral femenina<sup>9</sup>. Es decir, los países con mayores tasas de natalidad son aquellos de menor participación laboral femenina, lo que refleja el *trade-off* que existe entre la maternidad y otros planes de vida.

Así, una mayor participación laboral femenina impacta negativamente en la natalidad, pero entrega mayor autonomía a las mujeres y les permite ejercer de mejor modo su libertad. Incluso hay evidencia respecto, por ejemplo, del vínculo en mayor participación laboral y disminución de tasas de violencia contra la mujer<sup>10</sup>.

Sin embargo, es importante notar que en los países de la OCDE dicha correlación se ha ido haciendo menos negativa<sup>11</sup>, probablemente porque mayores ingresos

---

<sup>7</sup> Fuente: Mineduc.

<sup>8</sup> En el mismo sentido, una reciente encuesta de la Universidad de los Andes un 63% de los encuestados plantea no ampliar su grupo familiar. Poco más de un cuarto de ellos no tiene o no pretende tener hijos.

<sup>9</sup> De -0,44 si se toman los datos del Banco Mundial entre 1990 y 2023. Aunque no es claro si la mayor empleabilidad femenina hizo caer la tasa de natalidad o bien la menor tasa de natalidad hizo posible que más mujeres pudieran emplearse. Posiblemente la explicación es en los dos sentidos.

<sup>10</sup> Ver: Eggers Del Campo I, Steinert JI. (2022). The Effect of Female Economic Empowerment Interventions on the Risk of Intimate Partner Violence: A Systematic Review and Meta-Analysis. *Trauma Violence Abuse*. 2022 Jul;23(3):810-826 y Jima Bedaso, F. (2025). "Her Job, Her Safety? Domestic Violence and Women's Economic Empowerment in Ethiopia." *Journal of Applied Economics* 28 (1).

<sup>11</sup> En la década de los 90' el coeficiente de correlación entre tasa de fertilidad y tasa de participación laboral femenina era de -0,97 y en la década del 2010 fue de -0,47.

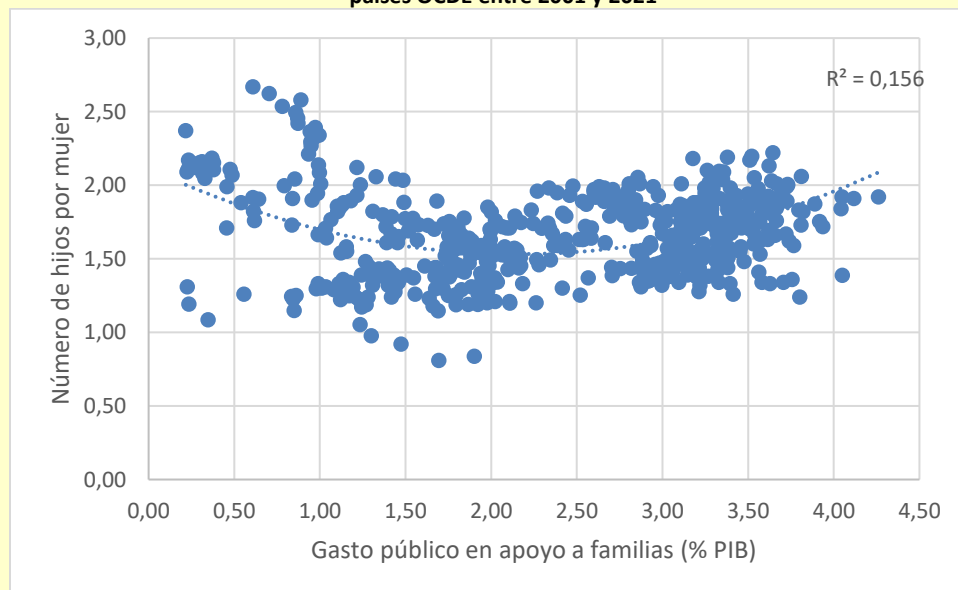
permiten sostener un mayor número de hijos. Evidentemente, esa relación no es lineal, ya que a partir de un cierto número de hijos es posible que las responsabilidades familiares exijan que uno de los padres abandone el mercado laboral, resintiéndose los ingresos del hogar.

### REMOVER BARRERAS PARA NO INTERFERIR EN LOS PLANES DE VIDA DE LAS PERSONAS

En este escenario, no resulta realista pensar que las tasas de natalidad volverán a niveles de décadas anteriores, al menos en el corto plazo, por lo que el desafío de política pública es asegurarse que las personas no vean frustrado su proyecto familiar por barreras externas y es ahí donde el Estado tiene un rol, como, por ejemplo, evitando que exista un “sobre costo artificial” de tener hijos y, en ese sentido, la política pública tiene un amplio espacio de mejora.

### NO EXISTE UNA ASOCIACIÓN ENTRE MAYOR GASTO PÚBLICO EN APOYO A LAS FAMILIAS Y EL NÚMERO DE HIJOS POR MUJER

**Gráfico N°2: Gasto público en apoyo a familias y número de hijos por mujer entre 15 y 49 años para países OCDE entre 2001 y 2021**



Fuente: Elaboración propia en base a Society at a Glance, 2024.

*Nota:* Cada punto representa el gasto público y número de hijos por mujer para 29 países de la OCDE donde existían datos. Se excluyó el dato de Chile para 2021 por las distorsiones que generó la pandemia. Con todo, las conclusiones no cambian.

Teniendo en cuenta que no existe una relación clara entre el mayor gasto público en cuidados (en forma de pago por hijo, subsidios, beneficios de post natal y cuidado de menores) y mayores tasas de natalidad (ver Gráfico N°2), los esfuerzos de política pública deben tener las siguientes características:

- (i) Continuos en el tiempo. De poco sirve un generoso postnatal, si tras ese periodo, no existe disponibilidad de sala cuna. Tampoco si la jornada escolar no es compatible con la jornada laboral de los padres o no existe suficiente flexibilidad horaria para estos últimos.
- (ii) Sistémicos. Ya que deben abordar las distintas áreas que van desde cuidados y educación hasta vivienda y salud reproductiva.
- (iii) Cuidadosamente diseñados. Medidas como bonos y transferencias han tenido efectos mixtos<sup>12</sup>. En tanto, medidas como ampliación del postnatal no tuvieron efectos relevantes<sup>13</sup> o incluso han influido negativamente en el nacimiento de nuevos hijos<sup>14</sup>.

Así, de acuerdo a lo anterior, se debieran considerar medidas como:

- i) Flexibilizar el post-natal de modo que no afecte el empleo femenino y que esta mayor flexibilidad debe considerar la participación del padre, pero no forzarla.
- ii) Modificar la ley de sala cuna para no castigar el empleo femenino<sup>15</sup>, podrían ayudar a crear más puestos de trabajo para mujeres y con ello que los hogares cuenten con más ingresos que permitan ampliar las familias.
- iii) Ampliar los horarios de atención de la educación pre-escolar y escolar con actividades extracurriculares ayudará a compatibilizar de mejor manera las jornadas de los hijos con los horarios laborales de los padres.
- iv) Flexibilizar el mercado laboral, por ejemplo, con contratos por hora.
- v) Diseñar el impuesto a la renta basado en hogares más que en personas individuales, hará contribuiría a disminuir el costo de familias más grandes,
- vi) Mejorar el acceso a la vivienda y a una salud oportuna, la que debe considerar una mayor cobertura para tratamientos de fertilidad.

---

<sup>12</sup> Si bien en ciertos países han tenido efectos positivos (Australia, Suiza) y otros negativos (Alemania, Francia y España). Ver Society at a Glance 2024.

<sup>13</sup> Dahl, G., Løken, K., Mogstad, M. Salvanes, K. (2013). "What Is the Case for Paid Maternity Leave?" NBER Working Papers No. 19595.

<sup>14</sup> Farre, L. y González, L. (2019). "Does paternity leave reduce fertility?" Journal of Public Economics, vol. 172, issue C, 52-66.

<sup>15</sup> La ley vigente castiga no solo la ocupación femenina, sino que también sus salarios. Ver: Prada, M., Rucci, G., y Urzúa, S. (2015). "The effect of mandated child care on female wages in Chile", NBER Working Paper No. 21080.

## **REFLEXIONES FINALES**

En la caída de la tasa de natalidad, al Estado le cabe un rol de facilitar que las personas puedan decidir libremente cuándo y cuántos hijos tener, más que incentivar ciertas conductas que implicarán una intrusión en la vida privada de las personas y sus planes de vida y que tendrán un alto costo y donde la evidencia no es favorable respecto a que puedan lograr sus objetivos.

También es obligación del Estado adaptar sus políticas públicas a la nueva realidad poblacional, dejando atrás sistema de financiamiento de beneficios en base a solidaridad intergeneracional ya que difícilmente estos se financiarán y, de poder hacerlo, lo harán estableciendo una costosa carga para las futuras generaciones, lo que, a su vez, desincentiva la maternidad y, muy probablemente, la formalidad laboral.

Otra área que requiere de adaptación del Estado, tiene relación con la provisión de ciertos bienes. Ello implica una planificación a mediano plazo y reorientar el gasto social desde salas cunas y jardines infantiles hacia áreas que sean más coherente con la actual situación demográfica, como residencias para adultos mayores.

Finalmente, el crecimiento económico es esencial, tanto para crear empleos que permitan sostener hogares más numerosos, como para financiar las políticas públicas arriba mencionadas.