

# La familia, un asunto público

Informe de Michel Godet y Évelyne Sullerot



*La familia y la política familiar requieren enfoques múltiples. Este informe combina una diversidad de ángulos de ataque, de puntos de vista y de proposiciones concretas.*

*El punto de partida se refiere a la vinculación entre la dinámica demográfica y el crecimiento económico. Se trata de un tema siempre en debate. El informe se basa en gran parte en esta vinculación positiva y en el papel del "multiplicador demográfico".*

*En el procedimiento inductivo privilegiado aquí, "refundar" una política de la familia supone primeramente tomar la medida de las tendencias observadas. Se tomará en cuenta especialmente todo lo que se dice sobre las importantes evoluciones de la fecundidad, de la célula familiar, de la tasa de actividad de las mujeres, etc., en Francia y en el extranjero.*

*Las proposiciones tienen también como finalidad conciliar mejor vida familiar y vida profesional, o luchar contra la pobreza estimulando la integración de los niños pobres, así como las medidas fiscales para estimular la recuperación de la fecundidad. La idea de "familiarizar" la CSG (contribución social generalizada) y reforzar el cociente familiar va a llamar ciertamente la atención en el debate público.*

*El envejecimiento de la población observado en Europa y en Francia tiene dos causas : la baja de la tasa de fecundidad y el alza de la esperanza de vida. La renovación de las generaciones ya no está asegurada y hay cada menos jóvenes para pagar la jubilación de los ancianos, cada vez más numerosos. Para Michel Godet y Évelyne Sullerot, es el desarrollo durable de nuestra sociedad lo que está en peligro. En este contexto, los autores consideran prioritario fortalecer la política familiar. En efecto, la familia es una institución eficaz como lugar de inversión en capital humano y social. Se trata además, con fines de equidad, de atenuar el fenómeno de empobrecimiento de las familias, y especialmente de las familias numerosas.*

*Este informe ha sido presentado al Primer ministro en sesión plenaria del CAE el 13 de julio de 2005. Ha sido redactado en la perspectiva de la conferencia de la familia que debe realizarse en el otoño de 2005. Los autores han beneficiado de la colaboración de numerosos expertos. Este Boletín, publicado bajo la responsabilidad del CAE, presenta las principales conclusiones y proposiciones de los dos autores.*

## Proyecciones demográficas alarmantes para Europa

Para Michel Godet y Évelyne Sullerot, si el envejecimiento por arriba es inevitable y constituye una buena noticia (vivimos más tiempo en buena salud), el envejecimiento por abajo (no renovación de las generaciones) no tiene nada de una fatalidad y puede tener graves consecuencias para el futuro.

Francia parece tener una buena salud demográfica en comparación a sus vecinos : el indicador coyuntural de fecundidad alcanza 1,9 contra 1,4 de promedio en Europa. Pero nuestro país no se ha salvado de ese fenómeno de derrumbe de la base joven de la población : en 1999 había 2,5 millones de jóvenes de menos en el grupo de los menores de 18 años que en 1975 (12,8 millones contra 15,3 millones).

Por lo tanto, la renovación de las generaciones, que exige una tasa de fecundidad durablemente superior a 2,1, no está asegurada en Francia ni en nuestros vecinos europeos. En una Europa que envejece, la juventud ha pasado a ser minoritaria. Si su indicador de fecundidad sigue próximo de 1,4, Europa tendrá mañana generaciones de jóvenes

activos un tercio menos numerosas que las de hoy. Mientras que en 1968 los jóvenes menores de 20 años eran dos veces más numerosos que los mayores de 60 años, en 2050 podría ser a la inversa.

## La vitalidad demográfica, condición del desarrollo durable

Como los autores lo destacan, la vitalidad demográfica es la primera condición del carácter durable de nuestro desarrollo : no hay mayor riqueza que las personas educadas en una sociedad de confianza. Desde 1987, el informe Brundtland definía "el desarrollo durable, como aquél que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras a satisfacer las suyas"<sup>(1)</sup>. Por lo tanto, el riesgo de implosión demográfica de Europa debería ser una preocupación prioritaria.

La relación entre crecimiento económico y dinámica demográfica encuentra una buena ilustración en la diferencia de crecimiento observada entre Estados Unidos y Europa : el retraso (gap) es esencialmente demográfico (más fuerte crecimiento de la población en edad de trabajar), y más secundariamente tecnológico. La existencia de un multiplicador demográfico (la dinámica demográfica provoca no sólo un alza del PIB, por un efecto directo, pero igualmente un aumento del PIB por cabeza) no ha podido ser demostrada hasta ahora, pero esta hipótesis merecería ser probada, estimulando la investigación sobre los modelos de crecimiento endógeno. El aprendizaje más fácil de las nuevas técnicas por las poblaciones jóvenes y las economías de escala generadas por el crecimiento de los nuevos mercados deberían contribuir a ese multiplicador.

Es también la viabilidad de nuestros sistemas de jubilación por repartición que depende, y de modo crucial, de nuestra demografía. Alfred Sauvy denunciaba ya "la negativa a ver"<sup>(2)</sup> la realidad de la no renovación de las generaciones y un desarrollo económico del presente poco preocupado de las generaciones futuras. Según el "teorema" enunciado por este último y que sigue siendo célebre, "los hijos de hoy hacen las jubilaciones de mañana". En efecto, el aumento de las tasas de dependencia que amenaza nuestros regímenes de jubilación no proviene sólo del aumento del número de jubilados, relacionado con el alza de la esperanza de vida. Se debe también a la baja del número de cotizantes por razones demográficas, pero también como consecuencia de opciones maltusianas sobre el trabajo de los jóvenes y de los mayores.

Para enfrentar esta perspectiva, Michel Godet y Évelyne Sullerot defienden dos grandes orientaciones. En primer lugar, hay que implantar políticas familiares más voluntariosas, cuyos contornos serán precisados más adelante. Se trata especialmente de dar a las mujeres que quieren hijos los medios de tenerlos : según Eurobaromètre, una mujer de dos querría un hijo pero debe renunciar<sup>(3)</sup>. Después, Europa debería abrir sus fronteras a la inmigración, pero de manera más selectiva, como en Estados Unidos, al tiempo que trata de conseguir una integración exitosa mediante políticas públicas.

Los autores citan a Gérard Calot que, en su testamento intelectual redactado en 2000<sup>(4)</sup>, resume la situación : "una baja de nacimientos es, para un país, el equivalente de lo que es para una empresa, una disminución de la inversión ; esto permite beneficiar, durante cierto tiempo, de una tesorería más confortable, al precio de graves problemas posteriores ; la política familiar, es una inversión a largo plazo. [...] Una baja fecundidad es recibida de la manera más favorable por todos los participantes en la sociedad : menos gastos en educación, menos interrupciones de actividades para las mujeres, más renta disponible para las familias".

## Una toma de conciencia europea del factor demográfico

Los dirigentes europeos ya han tomado conciencia del envejecimiento por arriba. Saben que el equilibrio de nuestros sistemas de jubilación y de salud está en peligro, que las reformas ya iniciadas son insuficientes, y que habrá que asegurar también la financiación de la dependencia de las personas de 80 años y más, cuyo número se duplicará en Francia de aquí a 2035 para sobrepasar los 6 millones de personas. En efecto, más allá de 85 años la dependencia pasa a ser mayoritaria.

En cambio, durante treinta años, la cuestión de la juventud no ha sido nunca abordada al nivel europeo. La carta común firmada por el Presidente francés Jacques Chirac, el Canciller alemán Gerhard Schröder, el Presidente del Gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero y el Primer ministro sueco Don Göran Persson, dirigida el 29 de octubre de 2004 al Presidente del Consejo europeo, marca un cambio : la voluntad de reequilibrar la estrategia de

Lisboa por un "pacto europeo para la juventud", que vendría a completar los objetivos en materia de empleo, de I+D y de educación.

Esta carta destaca la necesidad para Europa de "iniciar acciones nuevas para sostener la demografía europea y mejorar la conciliación entre la vida profesional, personal y familiar, para permitir a las familias que tengan todos los hijos que deseen".

La Comisión ha tomado este tema como propio publicando en marzo de 2005<sup>(5)</sup> un "Libro verde" sobre la cuestión demográfica, en el que destaca la necesidad de poner los hijos y la familia al centro de las soluciones para retornar a las vías de crecimiento : "Debemos plantearnos dos cuestiones simples : ¿qué prioridad damos a los hijos ? ¿Deseamos dar a las familias, cualquiera sea su forma, el lugar que le corresponde en la sociedad europea ? El conjunto de temas reunidos en este "Libro verde" fueron debatidos en el marco de una Conferencia organizada en julio de 2005.

Francia, destacan los autores, podría jugar un papel importante en este campo debido a su buena fecundidad, ya que el modelo de política familiar implantado después de la guerra, pese a sus insuficiencias, ha indudablemente sostenido la demografía.

## **Un coste de los hijos no es compensado por la colectividad**

Los autores observan que, aunque la fecundidad media de la Europa de los 25 es baja, este indicador recubre grandes disparidades : pareciera que los países donde la fecundidad es la más alta (como Francia) son aquéllos que han logrado hacer compatible el deseo de tener hijos con el trabajo femenino. La correlación se ha hecho incluso positiva : todo ocurre como si las mujeres quisieran el empleo primero y el hijo después. Otras tendencias, relacionadas con el contexto sociológico, explican esas diferencias de fecundidad, como la importancia de los nacimientos fuera del matrimonio, especialmente alta en Francia (56 % de los primeros nacimientos).

Más allá de las condiciones de la conciliación entre vida familiar y vida profesional, pareciera que el deseo de tener hijos fuera contrarrestado por la pérdida de nivel de vida que provoca la venida de los hijos. Así, para cada categoría social, el nivel de vida de las familias disminuye con el número de hijos : del orden del 10 % en promedio con el primer hijo, se observa una caída suplementaria del 10 % con el segundo, y de 5 a 10 % por hijo suplementario. A título de ilustración, el nivel de vida de una familia de referencia de "obreros" con tres y cuatro hijos es respectivamente inferior de 29 y 39 % al de una pareja de la misma categoría social sin hijos.

Los autores llegan a la conclusión de que el excedente de renta relacionado con la política familiar (el cuociente familiar y las diversas asignaciones) no compensa el coste del hijo, estando definido "convencionalmente por la teoría económica como la renta suplementaria de la que debe disponer una familia para conservar el mismo nivel de vida que antes de la llegada de este hijo"<sup>(6)</sup>.

El coste de los hijos para la familia puede ser determinado en relación al coste de la "ausencia de familia", es decir la suma que la colectividad debe desembolsar para confiar un niño a una familia de acogida cuando sus padres están ausentes. Dicha familia recibe 15.000 euros anuales por un niño. Cuando éste es confiado a una estructura pública, el costo se duplica pasando a 30.000 euros. Estas cifras siguen siendo muy superiores al complemento de rentas otorgado por la colectividad a las familias con hijos, que alcanza 2.400 euros por año en promedio, y 5.000 euros para los hijos de menos de tres años.

Para completar este cuadro, los autores hacen una mención especial de las familias numerosas en pareja, que representan el 7 % de las familias y el 37 % de los hijos. Éstas cuentan dos veces más de hijos pobres de menos de 18 años que las familias monoparentales con un hijo o dos. Así, más de la mitad de los pobres son primeramente parejas activas con hijos, mientras que las familias monoparentales representan sólo el 16 %.

## **Para una "familiarización" de la CSG**

En la lógica de los autores, uno de los primeros objetivos de la política familiar debería ser compensar el coste de los hijos para las familias. En efecto, el informe muestra que las familias renuncian a menudo a su deseo de tener

hijos por razones económicas. Es cierto que intervienen otros factores, como la difícil conciliación entre vida familiar y vida profesional, o incluso la voluntad de ciertas categorías que desean una ascension social, como los empleados y las profesiones intermedias, de tener menos hijos para invertir más en su educación. Pero el factor económico es importante. Se trata por otra parte de atenuar el empobrecimiento de las familias, y especialmente de las familias numerosas.

Por lo tanto, la colectividad debe intervenir primero para atenuar las diferencias de nivel de vida (expresada en poder de compra por unidad de consumo) entre las familias con hijos y las familias sin hijos.

El informe preconiza así llevar el coeficiente conyugal de 2 a 1,7 y asignar los recursos fiscales obtenidos a las familias numerosas.

Pero, sobre todo, plantea la cuestión de la CSG. Para los autores, este impuesto, que representa 120 % del impuesto sobre la renta en términos de ingresos, es en efecto una cotización proporcional a la renta que no toma en absoluto en cuenta la capacidad contributiva de las familias concernidas, y en este sentido no está conforme con el preámbulo de la Constitución. Por lo tanto, no se puede seguir aumentándola sin preocuparse de sus consecuencias sobre el nivel de vida de las familias con hijos. En la proposición del informe, la tasa única y proporcional de la CSG no sería cuestionada, pero las rentas concernidas tomarían en cuenta el número de hijos con un coeficiente que podría ser de 0,5 por hijo, como para el impuesto sobre la renta. Una familia con dos hijos pagaría así dos veces menos de CSG (es decir, en promedio, aproximadamente tanto como de impuesto sobre la renta). Una opción sería también atribuir, como con el impuesto sobre la renta, una parte suplementaria a partir del 3er. hijo. Esta rebaja por hijo de la CSG podría ser transferida en forma de crédito de impuesto.

Los autores son conscientes de los argumentos contra tal reforma de la CSG. Para algunos, se trata de una cotización social de la cual benefician más las familias con hijos que las otras, ya que financia en parte nuestro sistema de salud. Pero, como lo señalan los autores, es olvidar que son las familias las que sostienen lo esencial del esfuerzo de inversión en capital humano en la juventud que la sociedad necesitará mañana para garantizar la financiación de las solidaridades intergeneracionales. Por lo tanto, es lógico que las familias aporten una menor contribución financiera a nuestro sistema de jubilación, a través de una baja de la CSG (que financia una parte). Alemania practica parte una política similar, que no toma la forma de una rebaja como se propone aquí, sino como un aumento para los asegurados sin hijos.

## **Reforzar los tres aspectos de la política familiar**

El informe formula otras proposiciones (doce en total) para la acción pública, consideradas importantes y urgentes. Estas proposiciones entran en el marco de una clarificación de los respectivos desafíos de la política familiar y de la política social, y presentan la política familiar en tres aspectos bien distintos : universal, horizontal y vertical.

Para los autores, el aspecto universal de la política familiar debería ampliarse para evitar los efectos perversos de la determinación del objetivo (efectos de umbral, "marcado" de la población concernida, riesgo de disgregación debido a su escasa aceptabilidad política). Así, aunque no preconizan en lo inmediato la eliminación de las condiciones de recursos para el conjunto de las prestaciones sociales (al mismo tiempo que su reintegración en la renta imponible), consideran esta medida como deseable a plazo. A la espera de esto, proponen volver a examinar todas las ventajas familiares de las jubilaciones y conceder derechos a los padres que se consagran a la educación de sus hijos, y revisar los regímenes de excepción, especialmente las jubilaciones a los funcionarios con 15 años de servicio.

El aspecto horizontal de la política familiar tiene por objeto compensar el coste de los hijos para las familias (según la definición que se ha dado más arriba), cualquiera sea su nivel de renta. La baja del coeficiente conyugal de 2 a 1,7 se relaciona directamente con esto. Los autores proponen estudiar igualmente la posibilidad de suprimir el límite superior del cociente familiar a partir del tercer hijo y revitalizar la tarjeta para las familias numerosas.

Finalmente, el aspecto vertical debe corregir las desigualdades sociales entre familias. Más precisamente, se trata de corregir las desigualdades de renta derivadas de diferencias de categorías socioprofesionales por una política social "familiarizada", es decir que tome en cuenta el tamaño de las familias. Los autores proponen, aparte la reforma de la CSG mencionada más arriba, un alza del grupo impositivo inferior del impuesto sobre la renta y una

supresión de impuestos de los intereses de los empréstitos destinados a la ampliación de la vivienda según el número de hijos.

Se avanzan medidas en otros tres dominios, las que vienen a completar esta arquitectura.

El primero tiene que ver con la conciliación de las vidas profesional y familiar, que puede ser mejorada incluyendo una parte familiar y una contribución para la juventud en la cuenta de ahorro de tiempo libre, modulando y flexibilizando el descanso parental, garantizando la igualdad de acceso a los servicios de acogida de la infancia y la libre elección del modo de guarda, e incluyendo finalmente un aspecto familiar en la responsabilidad social de las empresas.

El segundo dominio se relaciona con la política de inmigración y de integración. Los autores son favorables a una inmigración elegida y a una política de integración centrada en dos ejes : favorecer el carácter socialmente mixto de las escuelas, especialmente en las zonas con dificultades sociales, y revisar el sistema de atribución de las becas, creando becas de internado y recompensando a los estudiantes meritorios.

El tercer dominio es el de la evaluación y las estadísticas. Se trata de implantar un dispositivo de evaluación del coste de un hijo y de la "ausencia de familia", y de completar las informaciones sobre las familias numerosas, así como aquéllas sobre los inmigrantes.

## Comentarios

**Antoine d'Autume** presenta los objetivos posibles de una política pública de la familia. Aprueba a los autores cuando destacan que la familia es una institución rentable para la sociedad que se justifica sostener. En efecto, la familia es una institución eficaz como lugar de acumulación del capital humano y social, y, a ese título, un factor de crecimiento endógeno. La potencia pública puede intervenir para favorecer la conciliación entre vida profesional y vida familiar, las soluciones de mercado revelándose insuficientes. A este respecto, el suministro de servicios públicos de guardia y la ampliación de la variedad de contratos de trabajo parecen bien necesarias. Finalmente, preocuparse del número de niños pobres sosteniendo especialmente las familias numerosas, tiene relación con la justicia social y constituye igualmente una condición para lograr los otros objetivos de la política familiar. Antoine d'Autume se desmarca en cambio de los autores sobre los efectos económicos de la natalidad. La vitalidad demográfica sostiene ciertamente el crecimiento, pero no es seguro que tenga un impacto positivo sobre el PIB por cabeza y el bienestar. En todo caso, ni los modelos teóricos ni los estudios empíricos permiten afirmarlo. Antoine d'Autume contesta por otra parte lo bien fundado de una "familiarización" de la CSG. Tal medida no le parece justificada, ya que la CSG tiene ya un fuerte contenido redistributivo, especialmente en favor de las familias numerosas. Sobre esta cuestión, las opiniones de los miembros del CAE están divididas.

**Jean-Michel Charpin** centra su comentario sobre las cuestiones estadísticas abordadas en el informe. Reconoce que las definiciones elegidas por los estadísticos pueden evolucionar y que esto complica el uso de los resultados. Así, el aumento del límite de la edad de partida de los hijos de su domicilio familiar ha llevado al INSEE a suprimir el límite de 25 años para el censo de 1990. Este límite introduce en efecto una ruptura en el análisis de los comportamientos de cohabitación y no estaba conforme con las recomendaciones internacionales. Jean-Michel Charpin destaca por otro lado que el informe es exacto cuando señala que la renovación de las generaciones ya no estaría asegurada en Francia si se considera el indicador de descendencia final. Así, a 34 años, las mujeres nacidas en 1970 tenían en promedio 1,62 hijo, y las extrapolaciones muestran que ellas habrán tenido 1,95 hijo al final de su vida fecunda, o sea una cifra inferior al umbral de 2,1 necesario para esa renovación. Finalmente, observa que lo que es nuevo no son los nacimientos tardíos, antaño más frecuentes, sino el retroceso de la edad media de la primera maternidad.

(1) Gro Harlem Brundtland (1987) : *El futuro de todos nosotros*, Comisión de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo.

(2) Alfred Sauvy (1980) : "Demografía y la negativa a ver" en *El desafío demográfico*, París, Ediciones de la Asociación para la investigación y la información demográfica (APRD).

(3) Eurobarometer (2002) : *Actitudes de los europeos hacia la fertilidad: Ideales, Deseos y Realizaciones*, n°56.2, Comisión europea, Bruselas, 75 p.

(4) Gérard Calot (2002) : "El envejecimiento de la población : un sujeto que molesta", *Panorámicas*, n° 57.

(5) Comisión de las Comunidades europeas (2005) : *Frente a los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre generaciones*, Libro verde, COM(2005) 94 final, 16 mars.

(6) Valérie Albouy y Nicole Roth (2003) : *Las ayudas públicas en dirección de las familias : amplitud e incidencia sobre los niveles de vida*, informe al Alto Consejo de la Población y de la Familia.