



COMENTARIO

EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO DE LAS PERSONAS MAYORES

Primera Mesa Técnica de Trabajo
Comisión Especial del Adulto Mayor
Senado de la República
Lunes 13 de mayo, 2019

1 Agradecimientos y valoración de la iniciativa para legislar sobre el empleo de las personas mayores

Quisiéramos primero agradecer al Presidente de la Comisión Senador David Sandoval y a los miembros de la Comisión por la invitación a presentar.

Destacamos y valoramos la iniciativa del Senado por legislar cambios a la regulación laboral que permita la promoción del empleo de las personas mayores. Es un tema importante para la OIT en el marco del futuro del trabajo, de las presiones demográficas, del reconocimiento de los derechos humanos de las personas mayores y del objetivo del empleo pleno, productivo y de libre elección.

Más allá del comentario que haremos hoy, nos ponemos a disposición de la Comisión para entregar más información y experiencia internacional en materia de promoción del empleo en personas mayores.

2 Introducción

Esta presentación busca presentar un marco conceptual para entender las políticas de promoción del empleo para personas mayores en el mundo, atendiendo a las motivaciones, los marcos normativos y ejemplos concretos.

Me permito resumir los cuatro principales puntos de mi intervención:

1. El empleo en personas mayores es un tema que suscita la atención de otros países de la región y de países que están adoptando legislación y programas específicos.
2. Las políticas deben responder a las causas y motivaciones de personas en esta etapa de la vida por lo que deben favorecer el trabajo por opción al mismo tiempo que eliminan el trabajo por obligación

3. Las políticas se sitúan en el marco del trabajo decente y libremente escogido y en el marco de mejoras de los sistemas de protección social.

La promoción del empleo generalmente consiste de un paquete de políticas que incluye: i) políticas de protección social, ii) políticas de inclusión, diversidad y no discriminación por edad, iii) políticas de activación, iv) política de empleabilidad y v) políticas de adaptación del tiempo, organización y ambiente de trabajo

4. Existe una serie de instrumentos internacionales (Convenios y Recomendaciones OIT) y ejemplos de otros países que pueden ser útiles en la discusión nacional.

3 Cinco elementos de contexto

Las políticas de promoción del empleo de personas mayores se sitúan en un contexto único, que conjuga i) el envejecimiento acelerado de la población, ii) los derechos humanos de las personas mayores y la alta prevalencia de la discriminación por edad, iii) la consolidación de regímenes de seguridad social y pisos de protección social, iv) cambios en las dinámicas de género que han definido el aumento en la participación laboral, incluso entre personas mayores, y v) una meta normativa de empleo pleno, productivo y libremente escogido.

Todo esto se da bajo la evidencia empírica que demuestra que la promoción del empleo entre personas mayores no sustituye el empleo juvenil.

4 Causas del trabajo entre personas mayores

Hay cuatro grandes motivaciones que explican por qué personas mayores trabajan y las políticas deben responder a estas motivaciones. Dos son individuales: i) la falta de ingresos (*trabajo por obligación*) y ii) el trabajo como fuente de sentido social y económico (*trabajo por opción*) y dos son estructurales: iii) las presiones demográficas sobre los sistemas de pensión llevan a países a incentivar el trabajo en personas mayores y iv) la mayor participación laboral femenina en general.

Trabajo por obligación

La motivación que predomina en América Latina y el Caribe para explicar el trabajo entre personas mayores es la falta de ingresos. La mayoría de los trabajadores de mayor edad lo hace por obligación. Carecen de una pensión suficiente o carecen de una pensión del todo, por lo que el trabajo es la principal o única manera de generar ingresos autónomos.

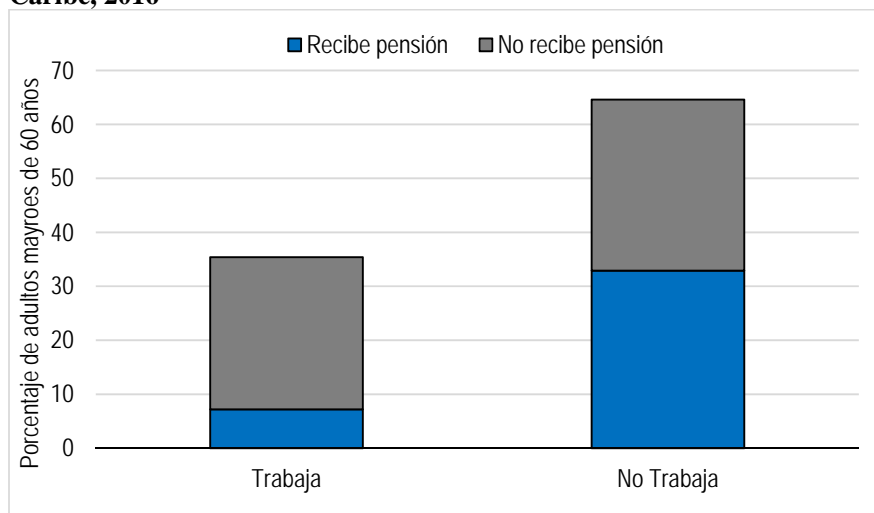
El 35,4% de las personas mayores de 60 años trabajan en la región. Cuatro de cada cinco de estas personas que trabajan no perciben una pensión (28,2%), indicando que, en su mayor parte, trabajan por obligación (Figura 1).

Existe un alto porcentaje (31,7%) de personas mayores que no trabajan ni perciben una pensión, situándolos en una situación de vulnerabilidad y dependencia económica y que se beneficiaría de una extensión de políticas de protección social (Figura 1).

La importancia de la falta de ingresos para motivar el trabajo también se observa entre países. Existe una clara relación negativa entre el porcentaje de personas que reciben una pensión y la tasa de ocupación a nivel país y a nivel individual (Figura 2). Así, la consolidación de sistemas de seguridad social y de pisos de protección social ha reducido el número de personas que trabajan por obligación operando como una fuerza que reduce la ocupación y participación laboral de personas mayores al reducir el porcentaje de personas que trabajan por obligación. Con la consolidación de sistemas y aumento en el nivel de los

pisos de protección social se espera que la proporción de personas que trabajan por falta de ingresos disminuya en el futuro.

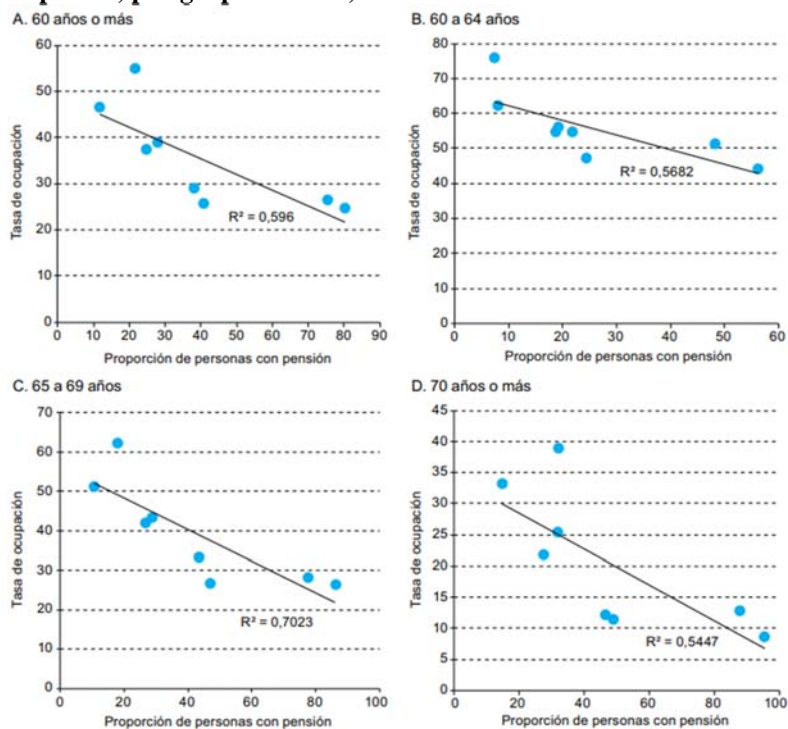
Figura 1 Porcentaje de personas mayores según reciben pensión y trabajan, América Latina y el Caribe, 2016



Nota: Datos estimados sobre la base de encuestas de hogares de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México y Perú.

Fuente: Elaboración propia a partir de OIT, CEPAL (2018). “La inserción laboral de las personas mayores: necesidades y opciones” en *Coyuntura Laboral*, No. 18 (Santiago).

Figura 2. Proporción de personas mayores que reciben una pensión contributiva y tasa de ocupación, por grupo de edad, alrededor de 2016



Nota: Datos estimados sobre la base de encuestas de hogares de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México y Perú.

Fuente: OIT, CEPAL (2018). “La inserción laboral de las personas mayores: necesidades y opciones” en *Coyuntura Laboral* No. 18 (Santiago).

Trabajo por opción

En la región, un 7,2% de las personas mayores trabaja y recibe pensión y esta tasa es más alta conforme aumenta el nivel educativo de los trabajadores (Figura 1). Esta es una minoría de personas mayores que trabaja por el contenido y el valor social y económico del trabajo. Este porcentaje ha aumentado como resultado del avance de cohortes que son más educadas, que gozan de mejor salud y que optan libremente por trabajar aunque quizás no lo necesiten hacer. Se espera que este porcentaje, aún minoritario, aumente en el futuro.

Se presume que una parte del grupo de personas que recibe una pensión y no trabaja (32,9%) desearía trabajar pero no lo hace dada la existencia de obstáculos como discriminación por edad y/o falta de flexibilidad en el mundo del trabajo para acomodar las necesidades e intereses de personas mayores (Figura 1).

Políticas públicas para hacer frente a crisis de sostenibilidad o suficiencia en sistemas de pensión

Una parte del debate y los esfuerzos por aumentar la participación laboral y ocupación de personas mayores resulta de las presiones que el aumento en las tasas de dependencia y la mayor longevidad, además de dinámicas, significan para el sistema de pensiones. Esto ha llevado adelante ciertas medidas que han aumentado la ocupación de personas mayores, particularmente aquellas mayores de 55 años y aquellas entre 60 y 67 años que incluyen:

- Un aumento en la edad legal de retiro
- Una disminución en el monto de prestaciones por vejez
- Mayores restricciones asociadas al retiro anticipado o la eliminación de esta opción
- Mayores incentivos fiscales a la contratación de personas mayores

5 Políticas de respuesta

Las políticas de promoción del empleo entre adultos mayores se dan en el contexto de i) personas mayores que trabajan por obligación, ii) personas mayores que trabajan y quieren hacerlo debido a que tienen mejor salud, mayor longevidad, mayor educación y mayores deseos de mantenerse activos, iii) necesidades particulares de este grupo de edad y iv) la prevalencia de discriminación por edad, sobre todo en el mundo del trabajo.

Las políticas de promoción del empleo que han sido efectivas para personas mayores consisten de un paquete de medidas que incluyen: i) mejor protección social, ii) inclusión social, diversidad y no discriminación y un foco particular a iii) políticas de activación, iv) políticas de empleabilidad y v) políticas de adaptación del tiempo, organización y ambiente de trabajo

Existen ejemplos en otros países e instrumentos normativos que pueden guiar estos cinco ejes de política. España resalta como uno de los países que han adoptado estrategias comprehensivas para la promoción del empleo entre personas mayores.

Mejor protección social

La protección social es un derecho humano y los sistemas de protección social deben asegurar al menos un piso de ingresos suficientes para una vida digna en el contexto de la sostenibilidad. Tales principios, articulados en la Recomendación sobre Pisos de Protección Social, 2012 (Núm. 202) sirven como marco para el desarrollo de políticas que aseguren que ninguna persona por sobre la edad de jubilar deba trabajar. Sientan el marco para que todo trabajo en esta etapa de la vida sea libremente escogido al promover la seguridad de ingresos y la salud a lo largo del ciclo de la vida.

Así, la promoción del empleo no es una política de seguridad social. No debe constituir una fuente de ingresos para aquellos que lo necesitan pues para eso está el sistema de seguridad y protección social.

Todo esfuerzo por promover el empleo entre personas mayores debe ir acompañado de un piso que asegura que el empleo en esta etapa de la vida es libremente escogido. La expansión de los pisos de protección social y la mejora en el nivel de las prestaciones reduce la tasa de ocupación.

Inclusión, diversidad y no discriminación

La discriminación por edad es una de las formas más comunes de discriminación y el lugar donde ella se manifiesta más comúnmente es en el lugar de trabajo. Los esfuerzos de promoción del empleo de personas mayores deben ir acompañados de políticas que promuevan la inclusión y la no discriminación. El Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (Núm. 111) que Chile ha ratificado establece las bases para prevenir y sancionar la discriminación en el mundo del trabajo. Sin embargo, el Convenio no establece la edad como fuente de discriminación. La Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (Núm. 162) establece principios para guiar la incorporación de la edad como fuente de discriminación y las políticas para reducir y eliminarla, reconociendo las necesidades particulares de este grupo para avanzar a su incorporación plena, productiva y libre en el mundo del trabajo. Varios países han promulgado ley anti discriminación que prohíbe, explícitamente, la discriminación directa o indirecta por edad (Australia, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Nueva Zelanda, Federación Rusa, Sudáfrica, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos).

Varios países han reconocido a la discriminación como un obstáculo para la participación de las personas mayores en el mundo del trabajo. Algunos ejemplos son: desarrollado fuentes de información y diseminación de información sobre buenas prácticas para contratar y mantener a trabajadores mayores en el trabajo y promover su formación (Alemania, Australia, Austria, Finlandia, Irlanda, Letonia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido), campañas sobre el valor de personas mayores en el trabajo (Austria, Bélgica, Georgia, Reino Unido), medidas para asegurar que la edad no es un factor en la selección (Francia, Países Bajos), desarrollo de institucionalidad para la defensa de derechos de personas mayores (Grecia, Suecia) y programas dentro de empresas para promover la administración de la diversidad etárea dentro de la empresa.

Políticas de activación

Las políticas de activación buscan mantener a personas mayores en el mercado laboral. Políticas incluyen apoyo específico en la búsqueda de empleo, emprendimiento y activación a través de servicios públicos de empleo (República Checa, Dinamarca, Letonia, Estados Unidos, Países Bajos), subsidios para la contratación de personas mayores (Argentina, Austria, China, Hungría, Luxemburgo, Polonia, España) o subsidios al trabajador mismo, aplicables, por ejemplo, cuando personas mayores pierden el trabajo y deben tomar uno de menor sueldo o vuelven al trabajo (Bélgica, Francia, Grecia, Reino Unido) o cuando retrasan su edad de retiro (Dinamarca,) apoyo a iniciativas locales (Italia) y apoyo al emprendimiento que es común entre personas mayores (Reino Unido).

Políticas de empleabilidad

En gran medida, las políticas de empleabilidad apuntan a la formación profesional de los trabajadores mayores. La formación para el trabajo es un elemento clave para promover la empleabilidad y la actividad de las personas mayores.

Algunos países subsidian en mayor medida la formación de personas mayores reconociendo que los empleadores perciben menos incentivos a invertir en la formación de sus trabajadores de mayor edad (Austria, República Checa, Alemania, Países Bajos, Polonia) mientras que en otro se reconocen las competencias adquiridas en el trabajo (Bélgica, Bulgaria, España, Italia, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal) y en otros se desarrollan programas de formación para el trabajo en grupos de especial vulnerabilidad como personas mayores con bajas competencias o que viven en comunidades vulnerables (Canadá, Finlandia, Portugal). En algunos países se desarrollan programas de formación especial para personas mayores de carácter gratuito para asegurar un nivel de competencias actual en materia de tecnologías de la información y comunicación (Australia, Eslovaquia, Estados Unidos, Grecia, México, Nueva Zelanda), en sectores donde hay escasez de trabajadores (Irlanda), o en el marco de formación durante todo el ciclo de la vida (Finlandia, Suecia, Noruega).

Políticas de adaptación del tiempo, organización y ambiente de trabajo

Reconociendo que las personas mayores buscan o necesitan de arreglos laborales específicos y que la mantención de estas personas en el trabajo enriquecen a las economías y a las sociedades, la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo recomienda la promoción de arreglos flexibles (por horario y por ubicación), la posibilidad de combinar pensiones parciales con trabajo, aumentos en la edad de retiro de manera voluntaria. Estas medidas de flexibilización deben darse en el contexto del aseguramiento de las condiciones de salud y seguridad en el trabajo que debe considerar las necesidades y capacidades específicas de este grupo de trabajadores.

Si bien la evidencia indica que la flexibilización de los horarios de trabajo e incentivos para contratar a personas mayores en éstos regímenes aumentan la participación laboral en trabajos a tiempo parcial entre personas mayores, muchas veces inducen efectos indeseados. Por un lado promueven el trabajo a tiempo parcial entre personas que trabajarían a tiempo completo por lo que pueden de hecho reducir la oferta de trabajo total entre personas mayores. Por otro, no existe razón para ofrecer este beneficio solo a personas mayores cuando los intereses y necesidades que motivan el uso de la flexibilidad pueden existir entre otros grupos. El Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (Núm. 175) ofrece directrices concretas sobre la articulación de la flexibilización del tiempo de trabajo y que es relevante en el contexto de la flexibilización de los arreglos de trabajo para personas mayores.

La Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (Núm. 162) resalta que las medidas de promoción del empleo deben también darse dentro del contexto de medidas que promuevan la salud y seguridad en el trabajo a lo largo del ciclo de la vida y en particular para este grupo de trabajadores. Si bien los trabajadores mayores tienden a tener menos accidentes, estos suelen ser más severos; aunque tengan más experiencia estos trabajadores no están protegidos del todo. Los ajustes en el ambiente de trabajo para proteger a los trabajadores de edad suelen ser muy simples una vez que se incorporan sus características en las evaluaciones de riesgo.

Referencias

Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo (2019). *Trabajar para un Futuro más Prometedor* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo). Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662442.pdf

- CEPAL y OIT (2018). “La inserción laboral de las personas mayores: necesidades y opciones” en *Coyuntura Laboral* No. 18 (Santiago). Disponible en: https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/coyuntura-laboral-am%C3%A9rica-latina-caribe/WCMS_630073/lang--es/index.htm
- OECD (2018). *Older Workers Toolkit* (París). Disponible en: http://www.oecd.org/els/emp/OlderWorkers-Toolkit_M.xlsm
- OIT (2013). “Employment and social protection in the new demographic context”, *International Labour Conference*, 102nd Session, 4th item on the agenda (Ginebra). Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_209717.pdf
- (2012). Recomendación sobre los pisos de protección social (Núm. 202) (Ginebra). Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:3065524
- (2006). *Envejecimiento, Empleo y Protección Social en América Latina* (Santiago). Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_20.pdf
- (1958). Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) (Ginebra). Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312256
- (1980). Recomendación sobre los trabajadores de edad (Núm. 162) (Ginebra). Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:::NO::P12100_ILO_CODE:R162
- (1994). Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial (Núm 175) (Ginebra). Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312320
- Salazar-Xirinachs, José Manuel (2012). *Promoting Longer Life and Ensuring Work Ability* (Geneva, International Labour Organization). Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ed_emp_msu/documents/statement/wcms_190915.pdf
- Samorodov, Alexander (1999). “Ageing and labour markets for older workers”. *Employment and Training Papers*, No. 33 (Ginebra). Disponible en: http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_120333.pdf

Punto de contacto para más información

Fabio Bertranou

Director
Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina
Av. Dag Hammarskjöld 3177
Vitacura
Fono: +56 2 2580 5563
bertranou@ilo.org

Guillermo Montt

Especialista en Protección Social
Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina
Av. Dag Hammarskjöld 3177
Vitacura
Fono: +56 2 2580 5561
montt@ilo.org