

Dimensionamiento, desafíos y experiencia internacional en la promoción del empleo de las personas mayores

Comentario

Comisión Especial Adulto Mayor
Senado de la República
Jueves 30 de junio, 2022

En la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, la OIT recibe el mandato para orientar sus esfuerzos, entre otros, a “fomentar medidas que ayuden a los trabajadores de edad a ampliar sus opciones, optimizando sus oportunidades de trabajar en condiciones buenas, productivas y saludables hasta la jubilación, y permitir un envejecimiento activo” (OIT 2019).

Este comentario presenta evidencia que dimensiona y clarifica los desafíos que presenta el empleo de personas mayores y, a partir de estos, identificar experiencia internacional relevante para Chile. Complementa el comentario realizado el pasado 13 de mayo de 2019 en la primera sesión de la Mesa de Trabajo que ofreció algunos elementos conceptuales para consideración de la mesa (Montt 2019).

Este comentario destaca los siguientes puntos:

1. La inserción laboral de las personas mayores en Chile es comparativamente alta y está marcada por la necesidad de generar ingresos, por el cuentapropismo y la precariedad.
2. A partir de los 55 aumenta la probabilidad de transicionar cada vez más lejos del empleo formal asalariado, hacia la informalidad, el desempleo o fuera de la fuerza de trabajo. Una vez fuera del empleo formal se hace muy improbable volver. Estas transiciones son más probables para las mujeres.
3. Las políticas deben poner foco en estas transiciones, atendiendo especialmente la retención en el puesto de trabajo y en la fuerza de trabajo, promoviendo la empleabilidad de las personas mayores y la receptividad de las empresas para contratar a personas mayores.
4. Esto se logra a través de un paquete comprensivo de políticas que apunten a trabajadores, trabajadoras y empresas vinculando i) políticas de protección y seguridad social, ii) políticas de inclusión, diversidad y no discriminación por edad, iii) políticas de activación, iv) política de empleabilidad y retención v) políticas de adaptación del tiempo, organización y ambiente de trabajo.

1 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 (OIT 2006, CEPAL y OIT 2018).

Todo esto se da bajo la evidencia empírica que demuestra que la promoción del empleo entre personas mayores no sustituye el empleo juvenil. Si bien algunos desafíos del empleo de personas mayores son compartidos con los de otros grupos que tienden a ser excluidos del mercado laboral y los puestos formales de trabajo (p. ej. jóvenes, personas con discapacidad), los desafíos no son necesariamente iguales por lo que ameritan atención especial.

2 Dimensionamiento del problema¹

En Chile, un 24% de las personas mayores de 65 años trabaja. La mitad combina sus ingresos laborales con una pensión por el pobre desempeño del sistema previsional en ofrecer prestaciones adecuadas. En otros países de la región con sistemas de seguridad social maduros como Uruguay, esta cifra alcanza el 12,8%. En Argentina, Brasil y Costa Rica, el 16,3%, 14,5% y 13,9%, respectivamente (OIT 2021).

Desde 1980 a la fecha y a partir de los datos de la Encuesta de Ocupación y Desocupación en el Gran Santiago:

- La tasa de ocupación de personas mayores de 65 años aumentó desde un 10% a 24%.
- Las personas mayores de 65 son el grupo con mayor tasa de ocupación informal
- Si bien la tasa de informalidad ha disminuido desde 1980 para la población general, no ha disminuido para los y las mayores de 65.
- Los ingresos totales de este grupo son menores y con una distribución más comprimida que la de otros grupos
- El ingreso laboral ha aumentado en importancia para los mayores de 65 de los cuartiles 3 y 4. Si en 1990-1995 representaban menos del 30% de los ingresos de estas personas, entre 2015 y 2019 representaron más del 40%
- No se percibe ningún efecto de la Reforma de 2008 en la ocupación. Pareciera que los montos de la entonces Pensión Básica Solidaria eran insuficientes para desincentivar el *trabajo por obligación* pues aumentó el porcentaje de personas mayores de 65 que reciben pensión y trabajan.

Siguiendo a personas en el tiempo se pueden observar las transiciones entre el trabajo formal, trabajo informal, desempleo y salida de la fuerza de trabajo. Este seguimiento a partir de las Encuestas de Protección Social (2002, 2004, 2006, 2009 y 2015) resaltan que conforme envejecen las personas en Chile se hacen más probables las transiciones *hacia fuera* del trabajo formal y *hacia fuera* de la fuerza de trabajo.² Se hacen muy difíciles las transiciones

¹ Las cifras aquí señaladas corresponden a un trabajo en curso liderado por la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina y que serán publicados en el transcurso de 2022.

hacia el trabajo formal desde un trabajo informal, desde el desempleo o desde fuera de la fuerza de trabajo:

- Si a los 50-54 años un 80% de quienes tienen un trabajo formal siguen en un trabajo formal años después; a los 55-59 años esa proporción cae a 75,6% y llega a 61,6% a los 60-64 años. Para las y los mayores de 65 años esta cifra alcanza el 46%.
- Para las y los mayores de 65 años que tenían un trabajo formal, 21% transicionaron a la informalidad años después, 7,6% al desempleo y 24,6% fuera de la fuerza de trabajo (retiro).
- Para mayores de 65 años que tenían un trabajo informal, solo el 4,5% de los que tenía uno formal dos años después, 46,9% sigue en trabajo informal, 5,6% transicionó al desempleo y 43,0% fuera de la fuerza de trabajo (retiro)
- Solo 5,8% de los desempleados consiguen un trabajo formal dos años después, 12,8% uno informal, 11,6% sigue desempleado y 69,8% estaban fuera de la fuerza de trabajo

Estas tendencias se mantienen al controlar por el ingreso no laboral, género, educación, estado civil, estado de salud, discapacidad, región y período. Estos efectos en las transiciones son más fuertes en mujeres y no dependen del ingreso no laboral (pensiones).

Si bien puede haber un desafío en aumentar la participación laboral de personas mayores, hay un desafío especial en mantener la participación de cada cohorte a medida que envejece y que mantienen las condiciones de trabajo formal y decente a medida que las personas transitan al grupo de 65 o más años.

Las personas mayores se enfrentan a una serie de desafíos para extender su vida laboral en condiciones de trabajo decente y poder transicionar entre puestos de trabajo sin riesgo ni vulnerabilidad. Estas incluyen la salud y la discapacidad, las cualificaciones y conocimientos, el alfabetismo digital y los estereotipos y el edadismo (Montt, Knox-Vydamov y Jorquera 2021).

No obstante estos desafíos, las personas mayores en los lugares de trabajo tienden a ser más leales, presentan menor ausentismo, alto nivel de compromiso a sus trabajo, más probabilidades de entregar conocimiento sobre la organización de empresas, pueden fortalecer la moral en tiempos difíciles y actuar como mentores de trabajadores más jóvenes (Montt, Knox-Vydamov y Jorquera 2021).

3 Ejes de políticas para promover el trabajo decente de personas mayores

Al poner el foco en la extensión de la vida laboral, al identificar las transiciones como puntos críticos de vulnerabilidad, y reconocer en la creciente dificultad que experimentan las personas mayores para *mantenerse en*, y dado el caso, *moverse hacia* el trabajo formal, identificamos los siguientes puntos críticos para atender a través de políticas públicas:

Retención laboral

Las trayectorias de las personas muestran que conforme envejecemos se hace más probable no seguir en el trabajo formal, por lo que políticas que favorezcan la retención de personas mayores las mantendrán en el sector formal por más tiempo. Estas políticas deben

2 Esta evidencia a partir de datos longitudinales demuestra que la mayor informalidad que experimentan las personas mayores en el mercado laboral se debe a una transición hacia la informalidad y no una jubilación más temprana de las personas que trabajaban de manera formal.

implementarse a partir de los 55 años que es cuando comienza a verse el efecto de retención en la formalidad.

Empleabilidad de personas mayores

Los datos muestran que se hace difícil volver al trabajo formal (y al trabajo en general) al perder el empleo una vez que una persona tiene más de 60 años (y especialmente luego de los 65 años), por lo que políticas que favorezcan la empleabilidad de personas mayores permitirán reducir el riesgo de caer en informalidad o quedar fuera de la fuerza de trabajo.

Receptividad de empresas a la contratación de personas mayores

Parte de la dificultad que enfrentan las personas mayores se debe a la baja receptividad de empresas a contratar a personas mayores y a adaptar sus trayectorias dentro de la empresa a sus necesidades conforme envejecemos. Políticas que apoyen a empresas a reconocer el valor de las personas mayores en la empresa y gestionar sus recursos humanos desde una perspectiva de edad pueden ayudar a promover la contratación y la retención.

Seguridad social

Una parte no menor de las personas mayores que trabajan lo hacen por obligación: sus ingresos por pensión no son suficientes. Esto obliga a personas mayores a mantenerse en el mercado laboral aunque no lo quieran – aunque consideren su salud como mala –, y a tomar cualquier tipo de empleo aunque sea precario, informal y no aproveche el potencial productivo de la persona. Una reforma de seguridad social que involucre más recursos y mejore la adecuación de las prestaciones necesariamente mejorará las condiciones laborales de personas mayores que podrán, por un lado, optar a buscar trabajo con la calma que ofrece la seguridad de ingresos (como es el caso de seguros de desempleo) o optar por no trabajar al tener seguridad de ingresos.

4 Políticas implementadas en otros países

Las políticas para promover el empleo formal entre personas mayores requiere un paquete comprensivo de políticas que incluyen políticas de empleo, de formación y capacitación, de desarrollo local, de salud y seguridad en el trabajo, de seguridad social, etc. (EU-OSHA et al. 2017, OIT 2015). Estas políticas suelen estar alineadas con las normas internacionales del trabajo atinentes a este desafío:

- [Convenio sobre la discriminación \(empleo y ocupación\), 1958 \(Núm. 111\)](#)
- [Convenio sobre el fomento del empleo y la protección frente al desempleo, 1988 \(núm. 168\)](#)
- [Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 \(núm. 204\)](#)
- [Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 \(Núm. 162\)](#)
- [Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 \(núm. 202\)](#)

El programa Perspective 50 Plus de Alemania desarrolla, de manera coordinada y con la participación de empleadores, sindicatos, autoridades locales, académicos, bolsas de empleo y otros actores estrategias locales para la promoción del empleo en personas de entre 50 y 64 años (ASIMET, SENCE y OTIC ASIMET 2021).

Otros países han optado por apoyar tanto a empleadores en la contratación y retención de personas mayores como a trabajadoras y trabajadores en mantenerse en el empleo y encontrar empleo. Montt, Knox-Vydamov y Jorquera (2021), CEDFOP (2017) y ASIMET, SENCE y OTIC ASIMET (2021) resaltan las siguientes políticas y ejemplos:

Reducir el costo de emplear a personas mayores

Alemania ofrece subsidios al empleo de personas mayores, con pagos de hasta el 50% del salario de un trabajador o trabajadora mayor por 12 a 36 meses con la condición de que la persona se mantenga empleada por al menos 12 meses. Alemania también ofrece reducciones a las contribuciones a la seguridad social, disminuyendo los costos de emplear a personas mayores. Como parte de la Estrategia de Envejecimiento Positivo de Nueva Zelanda existen incentivos económicos para la retención de trabajadores mayores de 60 años. Argentina, Austria, China, Hungría, Luxemburgo, Polonia, España ofrecen subsidios al empleador para la contratación de personas mayores.

Combatir estereotipos, promover la inclusión, diversidad y no discriminación

Las personas mayores tienden a ser más leales y a presentar menor ausentismo, alto nivel de compromiso a su trabajo, muestran más probabilidades de entregar conocimiento sobre la organización de empresas, pueden fortalecer la moral en tiempos difíciles y actuar como mentores de trabajadores más jóvenes (EU-OSHA et al. 2017).

En este sentido, 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).

Otros países han desarrollado fuentes de información y disseminación 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.

Formación, aprendizaje e intermediación

Las políticas de formación y aprendizaje promueven la actualización de conocimientos o reconversión, facilitando la retención de las personas mayores en sus puestos de trabajo o en sus empleadores y, en conjunto con políticas de intermediación, mejoran las perspectivas de empleabilidad de personas mayores en caso de buscar un nuevo empleo. Las políticas deben evaluar las necesidades específicas de trabajadores mayores y ofrecer programas de formación efectivos, deben complementarse con sistemas de información de oportunidades en el mercado laboral, ofrecer aquellos. Deben estar coordinadas con políticas de desarrollo y abordar no solo brechas digitales.

En este sentido, los Centros de Recursos Humanos de Plata de Japón atienden específicamente a la población mayor de 60 años. El centro levanta las vacantes y el mismo centro es el que contrata a la persona mayor. Identifica perfiles ocupacionales de las vacantes y los trabajadores para un mejor alineamiento y oferta formativa adaptada a las necesidades

de cada perfil. La Estrategia de Envejecimiento Positivo de Nueva Zelanda también contempla el apoyo a la formación y la colaboración con agencias locales en materia de formación e intermediación.

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).

A nivel de empresas, algunas empresas han incorporado programas de entrenamiento inverso, mediante el cual trabajadores jóvenes transmiten conocimientos a trabajadores mayores.

Cambio en la gestión de recursos humanos, el tiempo, la organización y el ambiente de trabajo

Empresas en Europa han comenzado a incorporar la gestión de la edad en sus sistemas de recursos humanos. Esto incluye conversaciones focalizadas con trabajadores cuando alcancen una edad específica, ajustando los puestos de trabajo u ofreciendo movilidad dentro de la empresa para mantenerse en ella.

Las personas mayores tienen mayor probabilidad de trabajar medio tiempo y de requerir o preferir arreglos flexibles de trabajo. La discusión del tiempo de trabajo – en el contexto de la reducción de la jornada laboral a 40 horas semanales – puede ser una oportunidad para incorporar las necesidades de distintos grupos en la organización del trabajo.

Salud y salud y seguridad en el trabajo

La salud a lo largo de la vida es una precondition para lograr trayectorias laborales más extensas: esto depende de un número de factores, que incluyen servicios de salud efectivos y salud ocupacional y salud a lo largo de la vida laboral y con atención a las necesidades particulares según edad.

5 Referencias

- ASIMET, SENCE y OTIC ASIMET (2021). [*Diseño e Implementación de un Centro de Vinculación Laboral para Personas Mayores: Modelo experimental de Intermediación Laboral.*](#)
- CEPAL y OIT (2018). [*“La inserción laboral de las personas mayores: necesidades y opciones”*](#) en *Coyuntura Laboral* No. 18.
- EU-OSHA, Cedefop, Eurofound y EIGE (2017). [*Towards age-friendly work in Europe: A life-course perspective on work and ageing from EU Agencies.*](#)

Montt, G. (2019). [*Comentario: Experiencia internacional en políticas de promoción del empleo de las personas mayores*](#). Actividades de Cooperación con Poderes Legislativos del Cono Sur de América Latina

Montt, G., C. Knox-Vydamov y V. Jorquera (2021). [*Aportes de la experiencia internacional para el diálogo social sobre la reforma de la seguridad social en Uruguay*](#). Informe Técnico No. 20. Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.

OIT (2021). [*Panorama de la Protección Social en América Latina y el Caribe: Avances y retrocesos ante la pandemia*](#).

OIT (2019). [*Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*](#).

OIT (2006). [*Envejecimiento, Empleo y Protección Social*](#).

6 Normas Internacionales del Trabajo Relevantes

[Convenio sobre la discriminación \(empleo y ocupación\), 1958 \(Núm. 111\)](#)

[Convenio sobre el fomento del empleo y la protección frente al desempleo, 1988 \(núm. 168\)](#)

[Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 \(Núm. 162\)](#)

[Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 \(núm. 202\)](#)

[Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 \(núm. 204\)](#).