

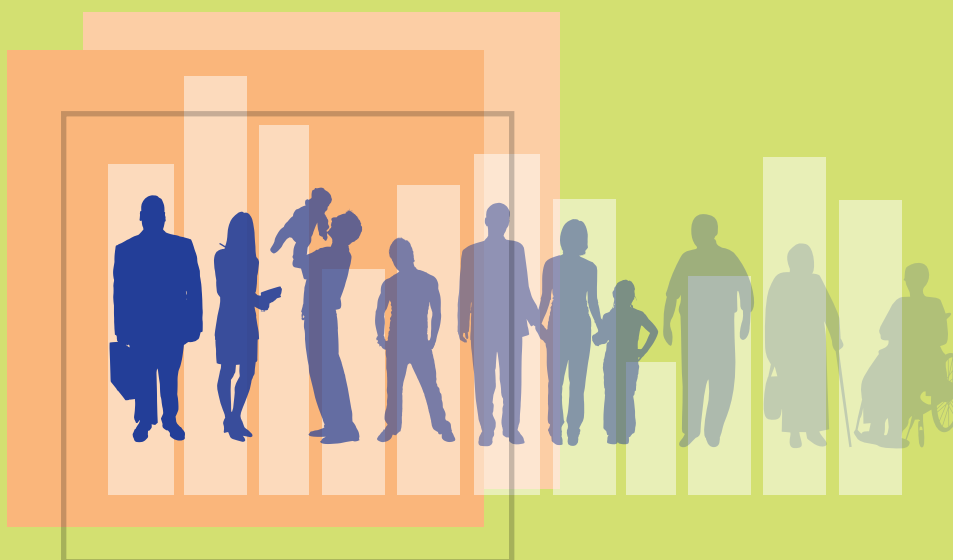


Oficina
Internacional
del Trabajo

Ginebra

Informe IV

Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico



**Conferencia
Internacional
del Trabajo**

102.^a reunión, 2013

Conferencia Internacional del Trabajo, 102.^a reunión, 2013

Informe IV

Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico

Cuarto punto del orden del día

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

ISBN 978-92-2-326861-9 (impreso)
ISBN 978-92-2-326862-6 (web pdf)
ISSN 0251-3226

Primera edición 2013

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Índice

	<i>Página</i>
Introducción.....	1
Capítulo 1. Dinámica del mercado de trabajo en el nuevo contexto demográfico: Aspectos fundamentales	5
1.1. Las tendencias demográficas a nivel mundial y regional	6
Tendencias a nivel mundial	6
Tendencias a nivel regional	10
1.2. Dinámica mundial de la fuerza de trabajo.....	21
Tendencias de la fuerza de trabajo.....	21
Tasa de actividad	22
Desempleo	25
Educación, competencias y tendencias de la fuerza de trabajo	27
Seguridad de los ingresos y tasa de actividad laboral de las personas de edad	29
Dinámica de la migración	31
La urbanización y el envejecimiento de la población en las zonas rurales	31
Crisis económicas	32
Capítulo 2. Repercusiones económicas y sociales del nuevo contexto demográfico	35
2.1. Repercusiones en el desarrollo económico	35
Dividendos demográficos: ¿una ventana de oportunidad?	36
Países con déficit del ciclo vital	37
2.2. Pobreza e informalidad.....	39
2.3. Escasez de mano de obra y de competencias laborales	45
2.4. Educación y formación	47
2.5. Productividad laboral e ingresos.....	49
2.6. Patrones de jubilación	51
2.7. Cobertura de la protección social	55
La crisis y la seguridad social	55
Sesgo de género en el acceso a la seguridad social	58
Envejecimiento y prestaciones por discapacidad.....	59
Envejecimiento y acceso a la protección social de la salud y a los cuidados de larga duración	60

2.8. La sostenibilidad de los sistemas de seguridad social	61
Capítulo 3. Respuestas de política	65
3.1. Un ciclo vital integrado y una perspectiva intergeneracional.....	65
El círculo virtuoso del empleo, la seguridad social y el desarrollo económico	65
Promover el empleo pleno y productivo durante todo el ciclo vital	67
Garantizar una seguridad social adecuada y sostenible para todos	84
Utilización de las normas internacionales del trabajo y el diálogo social	96
3.2. Políticas para los trabajadores de edad avanzada	103
Promoción de prácticas no discriminatorias para la gestión de la diversidad y la edad	103
Políticas activas del mercado de trabajo.....	107
Adaptación del tiempo de trabajo, la vida activa y la organización del trabajo	114
Garantizar un entorno de trabajo seguro y saludable	115
Prestación de atención médica y cuidados de larga duración a las personas mayores	116
Enfoques integrales.....	118
Capítulo 4. El camino hacia delante: Un marco integrado de trabajo decente para afrontar el desafío demográfico	123
4.1. Desafíos fundamentales y alternativas en materia de políticas.....	123
4.2. Elementos de un marco integrado para mantener altos niveles de empleo y de protección social durante la crisis y después de la misma.....	125
Políticas de estímulo de la demanda favorables al empleo.....	126
Creación de empleos decentes y extensión de la protección social en países con altas tasas de fecundidad y poblaciones de rápido crecimiento	127
Gestionar la escasez de mano de obra y de competencias y garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de seguridad social en países en proceso de envejecimiento	128
Políticas para los trabajadores de edad avanzada	129
4.3. Posibles medidas de seguimiento de la OIT como parte de un marco integrado en materia de trabajo decente	130
Capítulo 5. Puntos propuestos para la discusión	133
Anexo. Instrumentos de la OIT que guardan relación con el cambio demográfico	135

Introducción

1. En su 310.^a reunión, celebrada en marzo de 2011, el Consejo de Administración de la OIT decidió inscribir en el orden del día de la 102.^a reunión (2013) de la Conferencia Internacional del Trabajo una discusión general sobre el empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico, basada en un enfoque integrado ¹.
2. El nuevo contexto demográfico se caracteriza principalmente por la inevitable e irreversible tendencia al «envejecimiento de la población» — un declive de las tasas de mortalidad y fertilidad y una mayor longevidad — que son a la vez la consecuencia y la prueba del considerable progreso social y económico alcanzado por la humanidad en su conjunto, y que son motivo de celebración. Ahora bien, este cambio estructural a nivel mundial puede presentar un desafío para las sociedades y para el mundo del trabajo en particular. En todo el mundo, la tasa de crecimiento demográfico está disminuyendo, pero el aumento estimado de la población en más de 2 000 millones de personas durante los próximos cuatro decenios sigue planteando un importante desafío. El grupo de población de 60 años o más está creciendo más rápidamente que cualquier otro grupo de edad, y su número se habrá casi triplicado de aquí a 2050. Los datos e información recopilados y analizados en este informe ponen de manifiesto que esta transición demográfica está afectando o afectará a todos los países — industrializados y en desarrollo — en todas las regiones, aunque en distintas medidas y en diferentes momentos.
3. Los cambios en la estructura de la población por edad pueden tener importantes consecuencias para el desarrollo económico, los mercados de trabajo y el bienestar en los diversos contextos de desarrollo. Plantean problemas relativos a la posible escasez de mano de obra y competencias, productividad e innovación y prestación de una protección social adecuada y otros servicios para una población cada vez más longeva. En este informe se analizan estas repercusiones y las orientaciones en materia de políticas que se están elaborando y discutiendo, en particular en los países industrializados, donde la transición demográfica se encuentra en una fase más avanzada. También se examinan las dificultades que esta transición demográfica ocasiona en los países en desarrollo, que deben prepararse para el envejecimiento de la población en un momento en el que están sumidos en una profunda crisis de oportunidades de empleo decente y productivo, inclusive para los jóvenes, y se enfrentan a altos niveles de pobreza e informalidad.

¹ Esta discusión general, que inicialmente se había previsto celebrar en la 98.^a reunión (2009) de la Conferencia Internacional del Trabajo, fue suspendida en virtud de la decisión del Consejo de Administración de marzo de 2009 a fin de que la Conferencia Internacional del Trabajo pudiera considerar las repercusiones de la crisis económica y financiera mundial para el mundo del trabajo. La discusión mantenida en la reunión de 2009 de la CIT tuvo como resultado la adopción del Pacto Mundial para el Empleo, que es un conjunto de respuestas de política de la OIT a la crisis financiera mundial.

4. La sensibilización a escala mundial sobre los desafíos que plantea la transición demográfica y su interrelación es cada vez mayor, y hay una conciencia generalizada de que la evolución de la situación demográfica en una región tiene repercusiones en otras, como ocurre, por ejemplo, con los movimientos de población y la migración laboral.
5. La crisis financiera mundial y las previsiones de que la recesión económica persistirá más allá de 2013 han tenido efectos perjudiciales sobre el empleo y el subempleo para los diversos grupos de población. Los sistemas de seguridad social están experimentando presiones financieras, pues su base fiscal y su base de cotización están disminuyendo precisamente cuando se prevé un aumento de sus gastos en prestaciones. Este fenómeno se ha tenido debidamente en cuenta en estas consideraciones en materia de políticas.
6. En el informe se defiende que no es imposible hacer frente a los retos de la transición demográfica. En él, se demuestra que el cambio demográfico debería abordarse con una perspectiva integrada y a más largo plazo. Las orientaciones propuestas en materia de políticas deben tomar en consideración el carácter complementario de las políticas de empleo y protección social para todos los grupos de edad a lo largo de toda la vida. Dichas políticas deben descansar en la solidaridad intergeneracional y la cooperación entre los países. En el informe también se pone de relieve que el examen de las diversas opciones en materia de políticas para abordar las tendencias estructurales, como el envejecimiento, no debe obedecer a la perspectiva cortoplacista y cíclica impuesta por la crisis.
7. El enfoque integrado escogido para abordar las repercusiones que el cambio demográfico tiene en el empleo y la protección social se inspira en el Programa de Trabajo Decente y en los principios consagrados en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008 y el Pacto Mundial para el Empleo de 2009. Este último ha demostrado la importancia de contar con un conjunto de medidas integradas y coherentes. La Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) y el llamado a la acción de la CIT en 2012 para hacer frente a la crisis del empleo de los jóvenes constituyen nuevos y útiles marcos de políticas encaminados a adoptar medidas y aplicar respuestas integradas en materia de políticas que abarquen todo el ciclo de vida y sean intergeneracionales.
8. Una de las principales consecuencias del cambio demográfico es el aumento del número de personas de edad avanzada. Por consiguiente, en el informe se hace especial hincapié en las opciones de políticas relacionadas con las personas de edad.
9. Desde su fundación, la OIT se ha interesado por la vejez. Los primeros instrumentos en que se aborda esta cuestión, que fueron adoptados en el decenio de 1930 y revisados en 1967, tenían por objetivo proporcionar un seguro obligatorio de invalidez, vejez y muerte ². En 1962, en su Memoria a la Conferencia ³, el Director General reconoció las contribuciones fundamentales que podían aportar los trabajadores de edad a las economías y la sociedad.
10. La cuestión relativa a los trabajadores de edad también fue objeto de discusión en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1979 ⁴, y en 1980 la

² Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128).

³ OIT: *Trabajadores de edad. Problemas de empleo y de retiro*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 46.ª reunión, Ginebra, 1962.

⁴ OIT: *Trabajadores de edad madura: trabajo y jubilación*, Informe VI (2), Conferencia Internacional del Trabajo, 65.ª reunión, Ginebra, 1979, [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1979/79B09_82\(2\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1979/79B09_82(2).pdf).

Conferencia adoptó el instrumento más completo en la materia, la Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162). Esta Recomendación, cuya finalidad consiste en proteger el derecho de los trabajadores de edad a la igualdad de trato, se centra en las medidas que deberían adoptarse para atender sus necesidades.

11. El informe también responde a la resolución adoptada por la Asamblea General respecto del seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento ⁵, en la que se pide a las organizaciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas «que incorporen, cuando corresponda, la cuestión del envejecimiento en las medidas encaminadas a la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los de la Declaración del Milenio, y en particular el objetivo de erradicación de la pobreza» y «que integren la cuestión del envejecimiento, con una perspectiva de género, en sus programas de trabajo».

12. Han transcurrido más de tres decenios desde que se celebró en Viena, en 1982, la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, y más de una década desde que se celebró en Madrid, en 2002, la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. El Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento contribuyó de forma importante a forjar un nuevo entendimiento de las oportunidades y los retos que supone el envejecimiento para todas las sociedades. La Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento abordó nuevos problemas y desafíos. En dicha oportunidad se adoptó el Plan de Acción Internacional de Madrid, por medio del cual se pidieron cambios de actitud, políticas y prácticas en todos los niveles. El objetivo del Plan de Madrid es garantizar que «en todas partes la población pueda envejecer con seguridad y dignidad y que las personas de edad puedan continuar participando en sus respectivas sociedades como ciudadanos con plenos derechos». En 2012, una década después de su adopción, se examinaron los progresos en la aplicación del Plan de Acción de Madrid, con la contribución de la OIT ⁶.

13. Este informe, que tiene por objeto facilitar la discusión general en la reunión de la CIT, se divide en cuatro capítulos. En el capítulo 1 se presenta una visión general mundial y regional de las tendencias y perspectivas en materia de demografía, fuerza de trabajo y dependencia económica que están definiendo los mercados de trabajo y los sistemas de transferencia social, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. El capítulo 2 trata de las principales repercusiones sociales y económicas del cambio demográfico en los diversos contextos de desarrollo y en las distintas fases de transición demográfica. En el capítulo 3 se examinan las respuestas de política posibles y observadas, y se destaca la necesidad de mejorar las oportunidades de trabajo decente para todos los grupos de población en edad de trabajar, y de ampliar a la vez la protección social para proporcionar transferencias sociales adecuadas y sostenibles y pensiones dignas. En el capítulo 4 se recopilan las principales conclusiones y se proponen diversas medidas que podría adoptar la Oficina para dar apoyo a los mandantes respecto de la formulación de políticas relativas a la transición demográfica. Las consecuencias de la crisis financiera y económica mundial se examinan a lo largo de todo el informe.

⁵ Naciones Unidas: Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, resolución 58/132 adoptada por la Asamblea General, quincuagésimo octavo período de sesiones, Nueva York, 2004 (documento A/RES/58/134).

⁶ UNFPA: *Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and a Challenge*, Nueva York, 2012.

Capítulo 1

Dinámica del mercado de trabajo en el nuevo contexto demográfico: Aspectos fundamentales ¹

14. La distribución por edad de la población mundial está sufriendo una profunda transformación. En 2030 habrá más personas mayores de 60 años que niños menores de 10 años y tres cuartas partes de las personas de edad avanzada del mundo vivirán en países en desarrollo. Este fenómeno de envejecimiento poblacional se produce cuando la edad mediana de un país se eleva como consecuencia del paso de unas tasas de natalidad y de mortalidad altas a otras más bajas en el transcurso de su proceso de desarrollo (recuadro 1.1). Por otro lado, las mujeres siguen viviendo más tiempo que los hombres, de modo que proseguirá la feminización de la población de edad avanzada.

Recuadro 1.1 **Etapas de las transiciones demográficas**

En la época premoderna, las tasas de fecundidad y de mortalidad eran muy altas y estaban equilibradas, de modo que las tasas de crecimiento demográfico eran lentas y constantes. Con la industrialización, la dinámica de la población pasa por varias etapas: en la primera, la población aumenta al registrar tasas de natalidad constantemente altas; asimismo se puede observar una disminución de las tasas de mortalidad, sobre todo en la población infantil. En la etapa siguiente, la baja de la fecundidad provoca una disminución porcentual de la población infantil y, debido a la importante proporción de jóvenes que llegan a la edad de trabajar, aumenta la proporción de adultos en edad de trabajar. Esta etapa es temporal porque generalmente dura de 40 a 50 años. En la etapa siguiente, las tasas de fecundidad y de mortalidad siguen disminuyendo y aumenta la longevidad. Por otra parte, la importante población en edad de trabajar envejece. El resultado de todo ello es un aumento del porcentaje de personas de edad avanzada, fenómeno conocido como «envejecimiento de la población». Este período en el que los grupos de edad avanzada representan una alta proporción de la población total también es temporal. En la etapa final, las bajas tasas de natalidad y de mortalidad combinadas con bajas tasas de fecundidad producen un crecimiento constante, pero muy lento de la población, o inclusive una disminución.

¹ La fuente de la información sobre población y las proyecciones sobre población es la Red de Información sobre Población de las Naciones Unidas (División de Población de las Naciones Unidas (<http://www.un.org/popin/data.html>)). Las proyecciones se han realizado hasta el año 2050. Teniendo en cuenta que no es posible prever con certeza las futuras tendencias demográficas, se han elaborado diversas variantes de proyección. Puede consultarse un resumen de las principales hipótesis en que se basan los resultados del informe *World Population Prospects: The 2010 Revision* (División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Nueva York, 2011). Salvo que se indique lo contrario, las estimaciones, las cifras y los cuadros del presente capítulo se basan en la población calculada según la variante media.

La fuente de los datos y las proyecciones relacionados con la fuerza laboral hasta 2020 es *ILO Economically Active Population, Estimates and Projections*, 6.ª edición, octubre de 2011. Puede consultarse en: http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/eapep_E.html. Para más información sobre la metodología y el modelo utilizados para la proyección, véase: http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/v6/ILO_EAPEP_methodology_2011.pdf.

15. En este capítulo se presenta una visión general de las dinámicas y perspectivas demográficas a nivel mundial y regional. También se analizan las repercusiones de los cambios demográficos sobre la fuerza de trabajo, así como otros factores que determinan su composición, por ejemplo, sus modalidades de participación, los niveles de ingresos, de educación y de competencias, la migración, las crisis económicas y las tendencias del proceso de urbanización. Este análisis sienta las bases necesarias para comprender las conexiones entre las dinámicas demográficas y del mercado laboral, así como sus repercusiones sobre el empleo y los sistemas de transferencias sociales.

1.1. Las tendencias demográficas a nivel mundial y regional

Tendencias a nivel mundial

16. La población mundial seguirá creciendo y pasará de 6 900 millones de personas en 2010 a 9 300 millones en 2050, pese al descenso de las tasas de fecundidad. Se prevé que la tasa mundial de fecundidad de 2,5 hijos por mujer del período 2005-2010 se reduzca a 2,2 en el período 2045-2050.

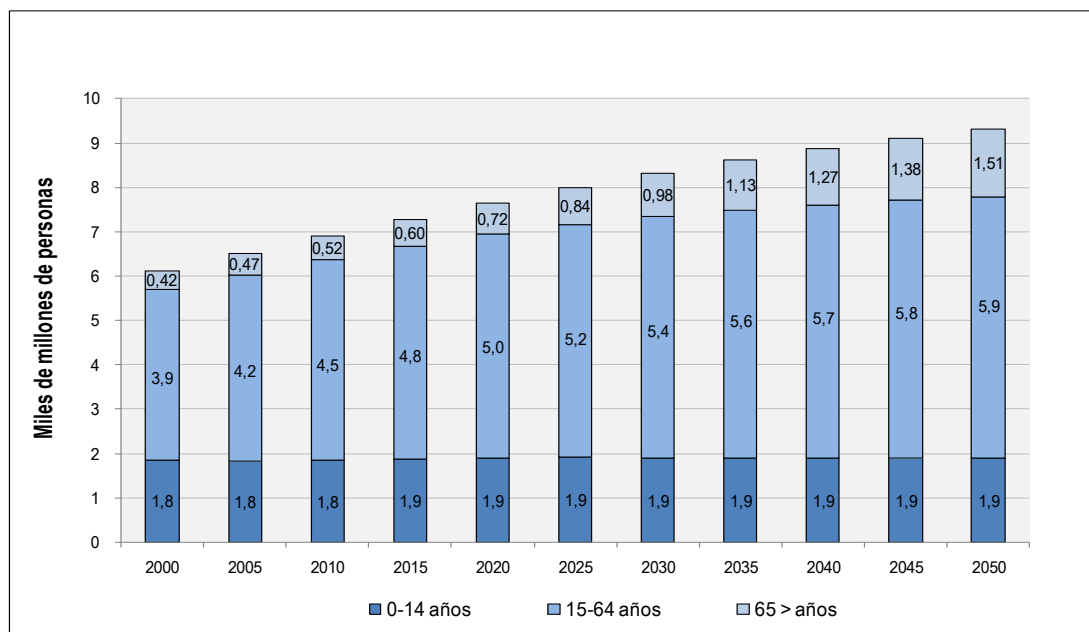
17. Durante las próximas décadas, el aumento de la población mundial se concentrará en las regiones menos desarrolladas. El tamaño de la población de las regiones más desarrolladas se mantendrá prácticamente estable hasta 2050 ².

18. La tendencia demográfica mundial es en buena medida el resultado de un notable aumento de la longevidad y del descenso de la fecundidad, y según las previsiones, se mantendrá en diverso grado en la mayoría de los países.

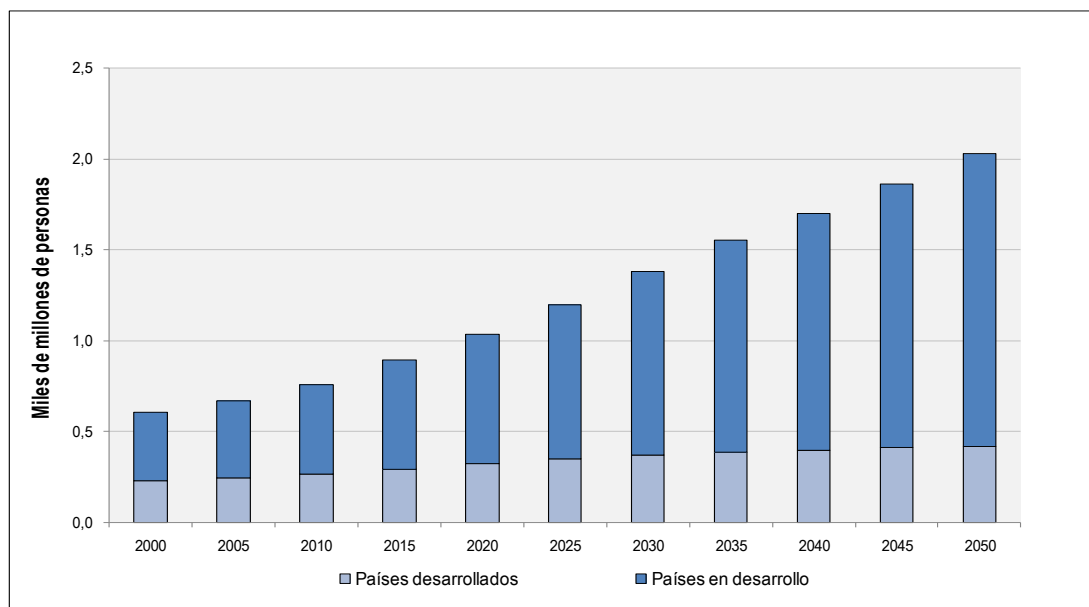
19. Si bien algunos países en desarrollo todavía cuentan con una numerosa población juvenil que puede suponer tanto un desafío como una oportunidad de desarrollo económico, todos los países desarrollados se enfrentan al problema contrario: una disminución de la población joven y un aumento de la población de edad avanzada. Durante las próximas décadas, esa tendencia al envejecimiento se mantendrá en casi todos los países.

20. A este respecto, es interesante observar que el número de personas menores de 15 años se estabilizará a lo largo de las próximas décadas, tras haber aumentado en un 30 por ciento desde 1970. En comparación, el tamaño de la población en edad de trabajar (15-64 años) aumentará en un 30 por ciento y la población mayor de 65 años prácticamente se triplicará hasta alcanzar la cifra de 1 500 millones de personas en 2050 (gráfico 1.1).

² Según la clasificación de las Naciones Unidas, la categoría de regiones más desarrolladas incluye a todas las regiones de Europa, además de América del Norte, Australia, Nueva Zelandia y Japón. Se consideran «regiones menos desarrolladas» todas las regiones de África, Asia (salvo Japón), América Latina y el Caribe, más Melanesia, Micronesia y Polinesia. Los «países menos adelantados» son aquellos incluidos en la definición aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2003. Se trata de 50 países, 34 de los cuales están en África, diez en Asia, uno en América Latina y el Caribe y cinco en Oceanía.

Gráfico 1.1. La población mayor de 65 años prácticamente se triplicará**Población mundial desglosada por grupos de edad, 2000-2050**Fuente: Naciones Unidas: *World Population Prospects*, op. cit.

21. La mayoría de las personas de edad avanzada del mundo vive actualmente en países en desarrollo. En 2005, el 63,5 por ciento de la población de 60 años o más vivía en el mundo en desarrollo. En 2050 vivirán allí tres cuartas partes de la población de edad avanzada (gráfico 1.2); para una reflexión sobre la definición de la noción de «edad avanzada», véase el recuadro 1.2.

Gráfico 1.2. Tres cuartas partes de las personas de edad avanzada vivirán en los países en desarrollo en 2050**Población mayor de 60 años por región, 2000-2050**Fuente: Naciones Unidas: *World Population Prospects*, op. cit.

Recuadro 1.2
Definición de edad avanzada

En las Naciones Unidas no existe una definición del concepto de «personas mayores» (o «personas de edad avanzada») y en la OIT no hay una definición de «trabajadores de edad avanzada». Sin embargo, las Naciones Unidas, a efectos de hacer comparaciones demográficas, designan a las poblaciones que han alcanzado los 60 años de edad como «personas mayores». Esta clasificación también se utilizó en el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento de 2002.

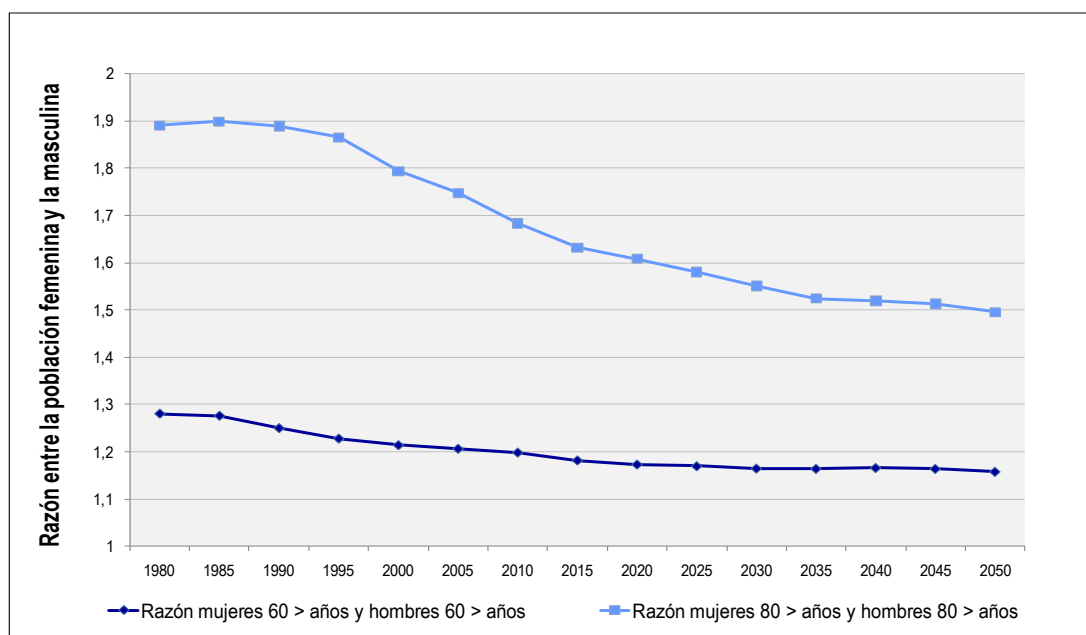
En la Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162) se define a los trabajadores de edad como «todos los trabajadores que, por el avance de su edad, están expuestos a encontrar dificultades en materia de empleo y ocupación». En la mayoría de las publicaciones estadísticas de la OIT el grupo de edad de 15-64 años se considera como la población en edad de trabajar. Este criterio se ha adoptado únicamente con fines comparativos y no tiene en cuenta las diferentes edades de jubilación adoptadas en diferentes países.

En el presente informe, la utilización de los términos «personas de edad avanzada»/«trabajadores de edad avanzada»/«ancianos»/«personas mayores», «adultos mayores», etc. depende del contexto, es decir, de los temas que se examinan y de su pertinencia para designar a ciertos subgrupos de personas de más edad.

22. En el marco del proceso de envejecimiento poblacional, las personas mayores de 60 años, que constituían el 10 por ciento de la población total en 2000, pasarán a representar el 21,8 por ciento en 2050, como puede apreciarse en el gráfico 1.1.
23. Otro aspecto destacable es el progresivo envejecimiento de la propia población de edad avanzada. A nivel mundial, el grupo de edad con mayor ritmo de crecimiento es el de las personas mayores de 80 años. Se prevé que este grupo de edad, el grupo de los «más mayores», prácticamente se cuadruplica a lo largo de las próximas cuatro décadas.
24. La feminización de la vejez también es un rasgo importante de la actual tendencia al envejecimiento. Las mujeres viven y seguirán viviendo más que los hombres. Representan el 54,5 por ciento de la población de 60 años o más a nivel mundial (gráfico 1.3). En algunos países como China e India, donde las familias prefieren tener hijos varones, la feminización de los grupos de mayor edad se ralentizará y podría incluso dar paso al predominio de los hombres en las franjas de edad avanzada.

Gráfico 1.3. La feminización de la población de edad avanzada

Razón entre la población mundial femenina y la población mundial masculina, por grupos de edad avanzada, 1980-2050

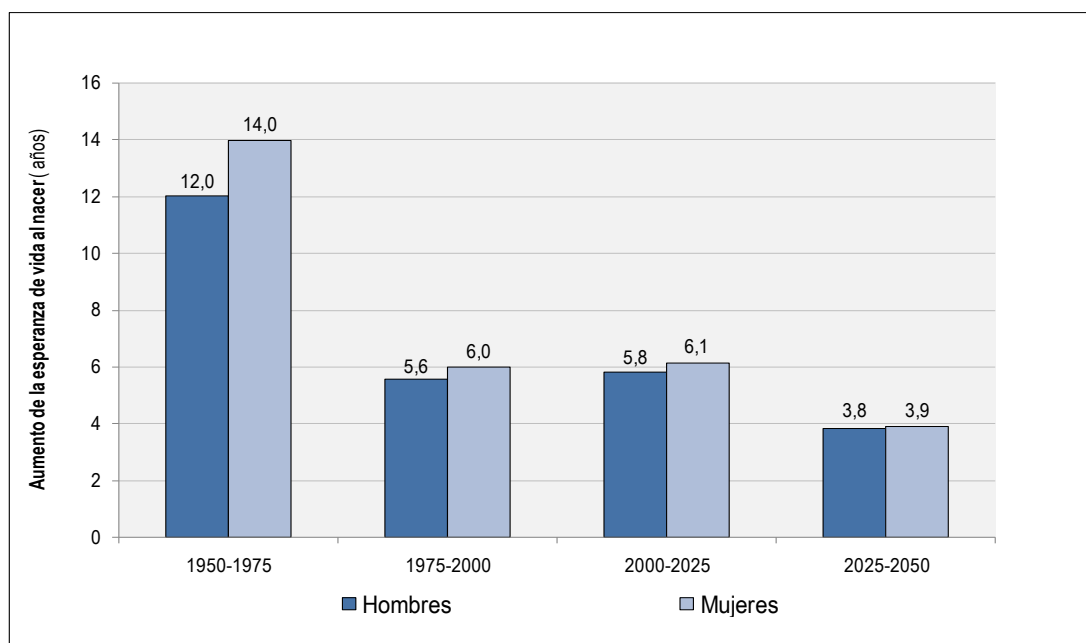


Fuente: Naciones Unidas: *World Population Prospects*, op. cit.

25. Las mejoras futuras de los factores que inciden en la mortalidad seguirán impulsando un aumento de la esperanza de vida, como se ilustra en el gráfico 1.4. Según las previsiones, la esperanza de vida de los hombres y las mujeres aumentará unos seis años entre 2000 y 2025 y unos tres años y medio entre 2025 y 2050.

Gráfico 1.4. Seguiremos viviendo más años

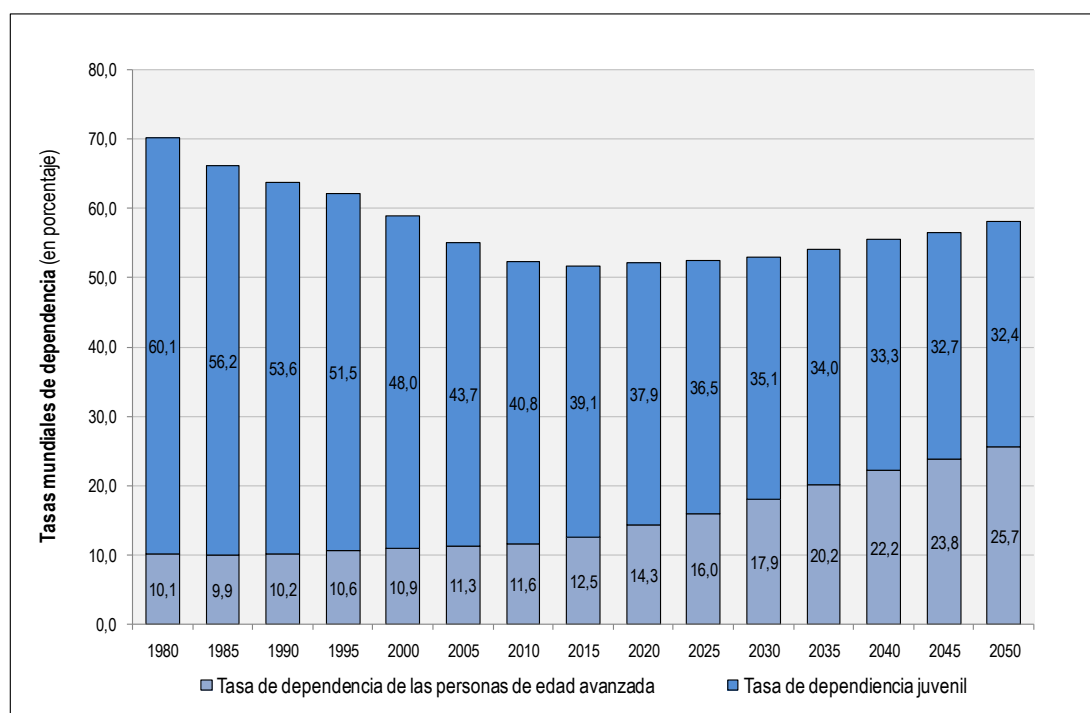
Aumento de la esperanza de vida al nacer de la población mundial, 1950-2050



Fuente: Naciones Unidas: *World Population Prospects*, op. cit.

26. Hoy en día, la población infantil representa una amplia mayoría de la población mundial que no está en edad de trabajar, tal como se aprecia en el gráfico 1.5. En el futuro, la proporción de niños se aproximará a la de las personas de edad avanzada. De forma general, la proporción entre la población en edad de trabajar y la población de otras edades (también conocida como tasa de dependencia económica) volverá a crecer después de 2015. En 2050, por cada cuatro personas en edad de trabajar habrá otras seis que dependerán de los ingresos de esas cuatro.

Gráfico 1.5. Más personas de edad avanzada dependientes y menos niños dependientes en 2050
Tasas mundiales de dependencia total, desglosadas por edad, 1980-2050



Fuente: Naciones Unidas: *World Population Prospects*, op. cit.

Tendencias a nivel regional ³

27. En todas las regiones se manifiestan las mismas pautas de cambio demográfico, pero el ritmo y la envergadura de esos cambios difieren notablemente. Los países desarrollados se encuentran en una fase más avanzada de la transición demográfica, al igual que China, que seguirá teniendo, según las proyecciones, una población de edad bastante más avanzada que los países en desarrollo tomados en conjunto ⁴. En 2050, la población de edad avanzada representará más del 30 por ciento de la población total en 64 países.

28. Incluso dentro del grupo de los países más desarrollados y del grupo de los países menos desarrollados se observan diferencias notables (gráfico 1.6). Dentro del grupo de los más desarrollados, las poblaciones de países como la Federación de Rusia, Japón, Portugal o Suiza envejecen rápidamente, mientras que esta tendencia es mucho más lenta, por ejemplo, en los Estados Unidos. Asimismo, entre los países menos desarrollados, los

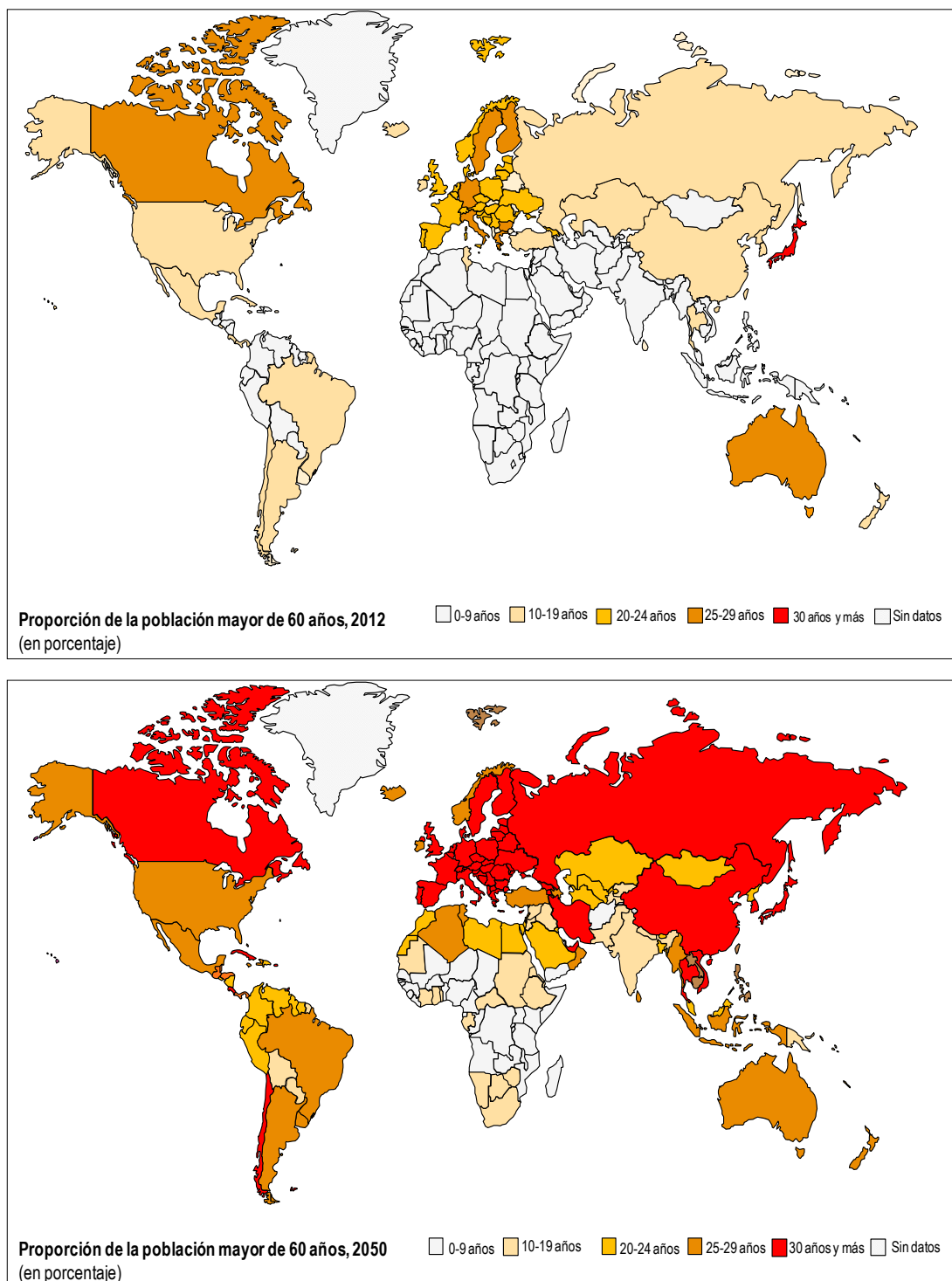
³ Se han usado las clasificaciones de países establecidas por la OIT y la ONU en lo que se refiere a las «regiones más desarrolladas» y las «regiones menos desarrolladas».

⁴ *World population ageing*, 2009, pág. 11, Naciones Unidas, Nueva York, 2009.

países más pobres de Asia y del África Subsahariana en particular se encuentran todavía en las primeras fases de la transición demográfica, con porcentajes de población joven muy importantes.

Gráfico 1.6. El mundo envejece rápidamente

Proporción de la población mayor de 60 años, 2012 y 2050



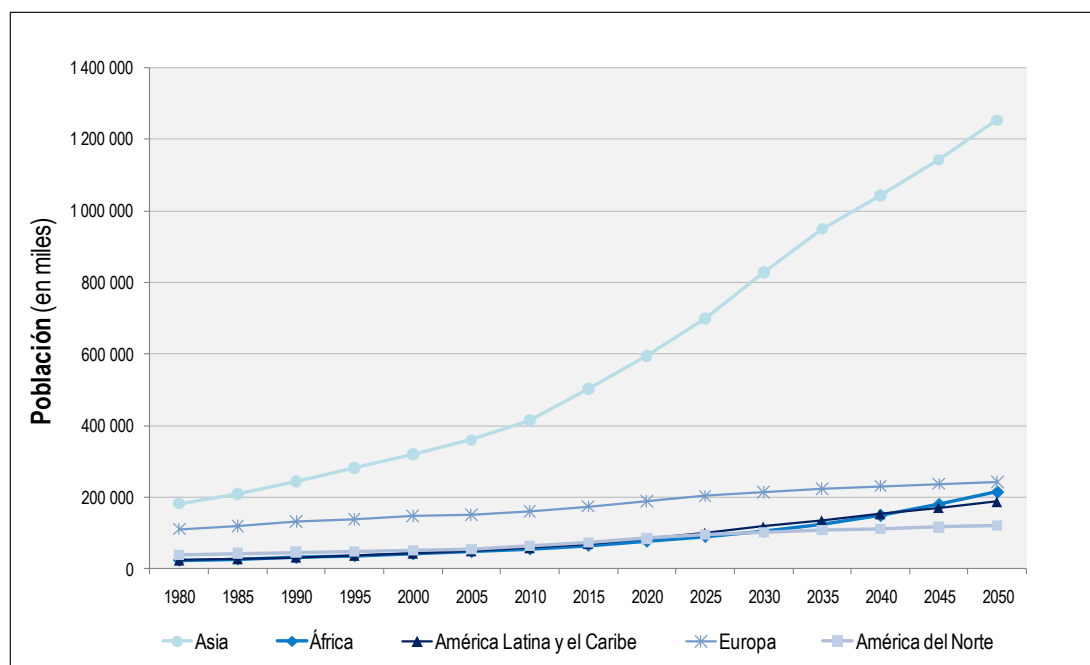
Fuente: Reproducción de un mapa publicado por el UNFPA (2012), *op. cit.*, pág. 26.

29. En las regiones más desarrolladas, más de un quinto de la población tiene actualmente 60 años o más, y se prevé que en 2050 esta proporción se eleve a casi un tercio. En las regiones menos desarrolladas, las personas de edad avanzada constituyen ahora un 8 por ciento de la población, y la previsión para 2050 es que lleguen a representar un quinto de la población.

30. La mayoría de las personas de edad avanzada seguirá en los países en desarrollo (gráfico 1.7). Se estima que en 2050 el 79 por ciento de las personas de 60 años o más se encontrará en estos países, particularmente en Asia. Se prevé que hacia 2050 haya 32 países con más de 10 millones de personas de 60 años o más y que cinco de ellos cuenten con más de 50 millones de personas mayores: China (440 millones), India (316 millones), Estados Unidos (111 millones), Indonesia (72 millones) y Brasil (64 millones).

Gráfico 1.7. La mayor parte de la población de edad avanzada vivirá en Asia en 2050

Población de 60 años o más, por región geográfica, 1980-2050

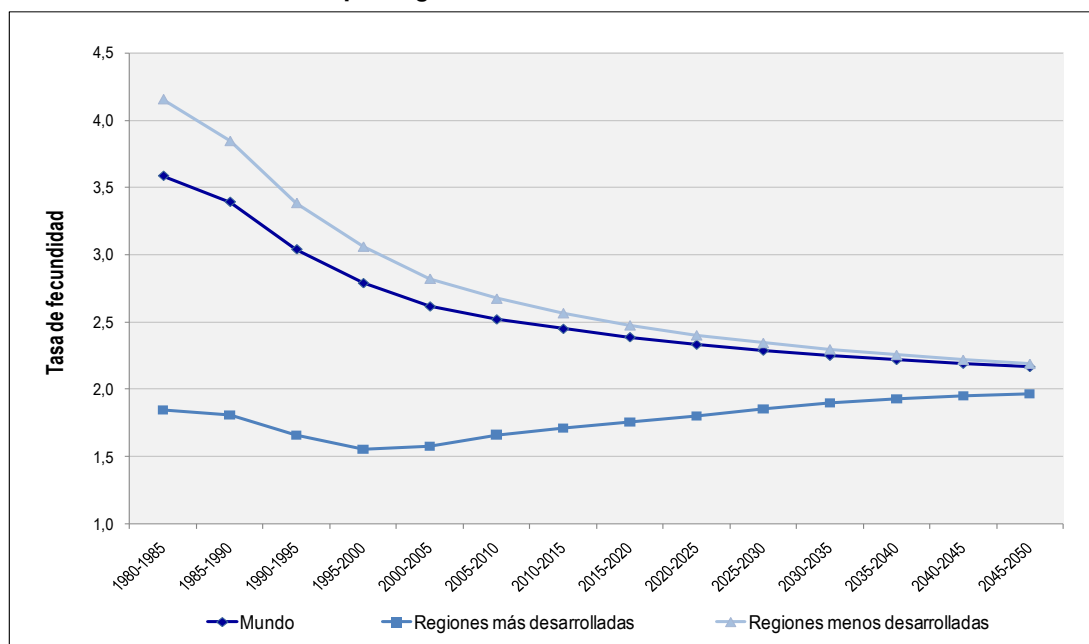


Fuente: Naciones Unidas: *World Population Prospects*, op. cit.

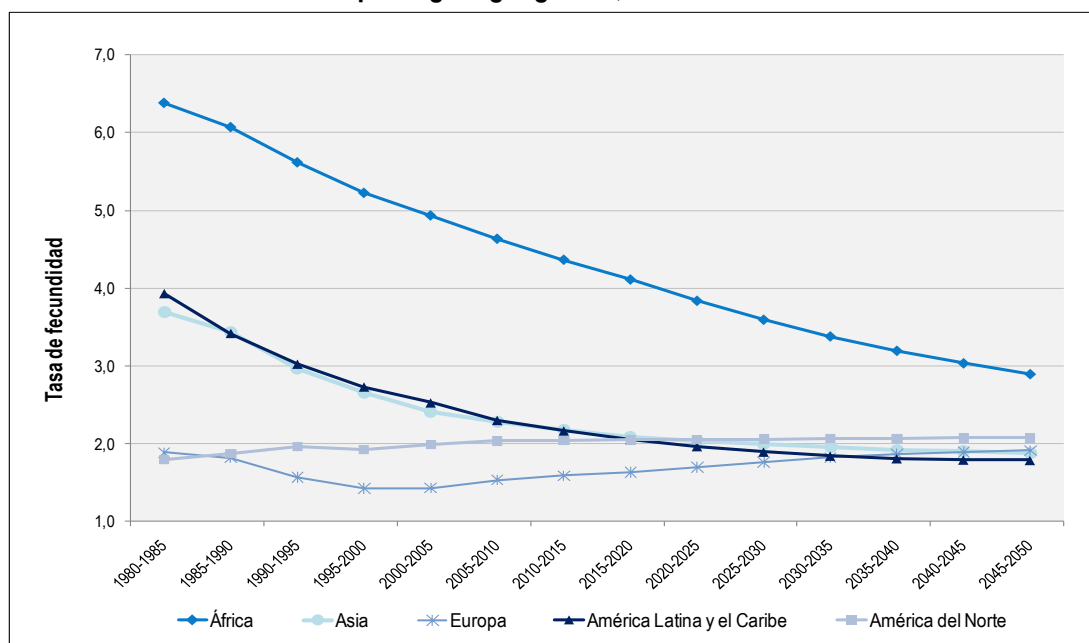
31. Se prevé que la edad mediana mundial pase de 28 años en la actualidad a 38 años en 2050⁵. La edad mediana en las regiones más desarrolladas es más de 13 años más alta que en las regiones menos desarrolladas y 20 años más que en los países menos adelantados.

32. La disminución de la fecundidad es una de las principales causas del envejecimiento poblacional. En las regiones más desarrolladas, la tasa de fecundidad total durante el período 2005-2010 ha sido estimada en 1,7 niños por mujer, por debajo del 2,1 necesario para mantener el tamaño de la población en su nivel actual. Se prevé que aumente a dos niños por mujer durante el período 2045-2050. En cuanto a las regiones menos desarrolladas, se prevé que la tasa descienda de 2,7 a 2,2 durante ese período, como puede observarse en el gráfico 1.8.

⁵ La mitad de la población es menor que la edad mediana y la otra mitad es mayor que esta edad.

Gráfico 1.8. Convergencia de las tasas de fecundidad**Tasa de fecundidad total por región, 1980-2050**Fuente: Naciones Unidas: *World Population Prospects*, op. cit.

33. Prácticamente todos los países desarrollados presentan tasas de fecundidad por debajo del umbral de sustitución⁶. El mismo fenómeno se está dando ya en algunos países asiáticos, como la República de Corea (1,3 en 2005) y China (1,64 en 2005). Como se aprecia en el gráfico 1.9, África es la única región en la que se prevé una tasa de fecundidad considerablemente superior al umbral de sustitución durante el período 2040-2045.

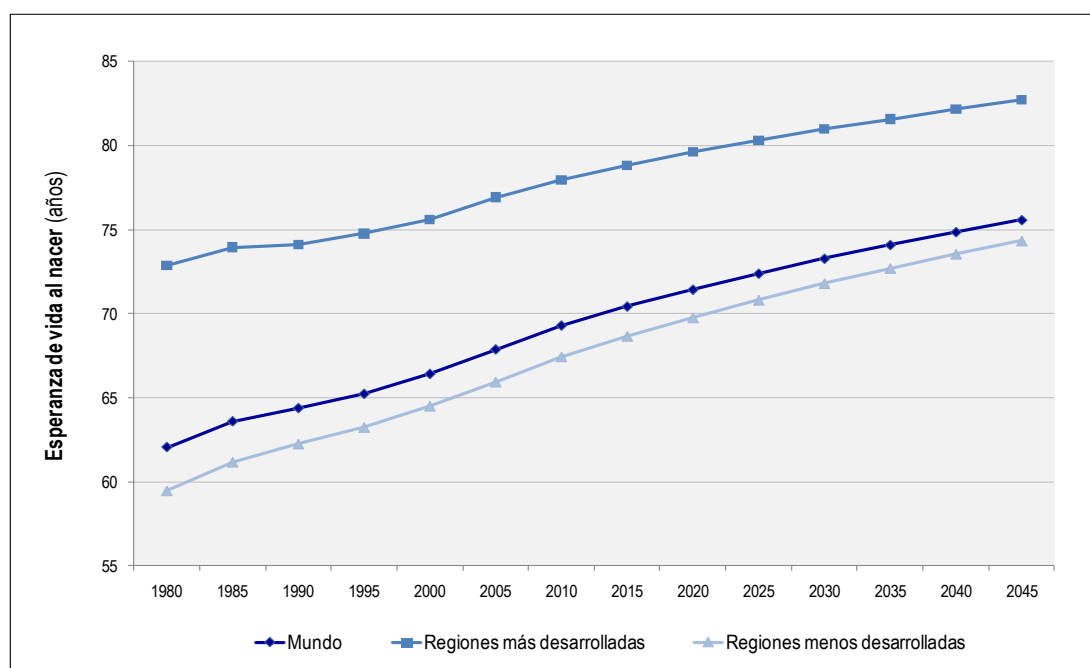
Gráfico 1.9. África registra las tasas de fecundidad más altas**Tasas de fecundidad total por región geográfica, 1980-2050**Fuente: Naciones Unidas: *World Population Prospects*, op. cit.

⁶ *World population ageing*, 2009, pág. 4, Naciones Unidas, Nueva York, 2009.

34. Se calcula que la esperanza de vida al nacer (gráfico 1.10), segundo factor de envejecimiento, aumentará en todas las regiones del mundo gracias a la elevación de los niveles de vida (en particular un mayor acceso a los servicios de salud) y tendrá como efecto una reducción de la tasa de mortalidad. Entre 2000 y 2050, los países desarrollados experimentarán un aumento menor (7,1 años) de la esperanza de vida conjunta (hombres y mujeres), que pasará de 75,6 a 82,7 años, aunque sus niveles ya eran de por sí mucho más altos. En ese mismo período, la esperanza de vida conjunta al nacer en los países en desarrollo aumentará en 9,9 años (de 64,5 en 2000 a 74,4 años en 2050).

Gráfico 1.10. Las personas siguen viviendo cada vez más

**Esperanza de vida al nacer, regiones más desarrolladas
y regiones menos desarrolladas, 1980-2050**



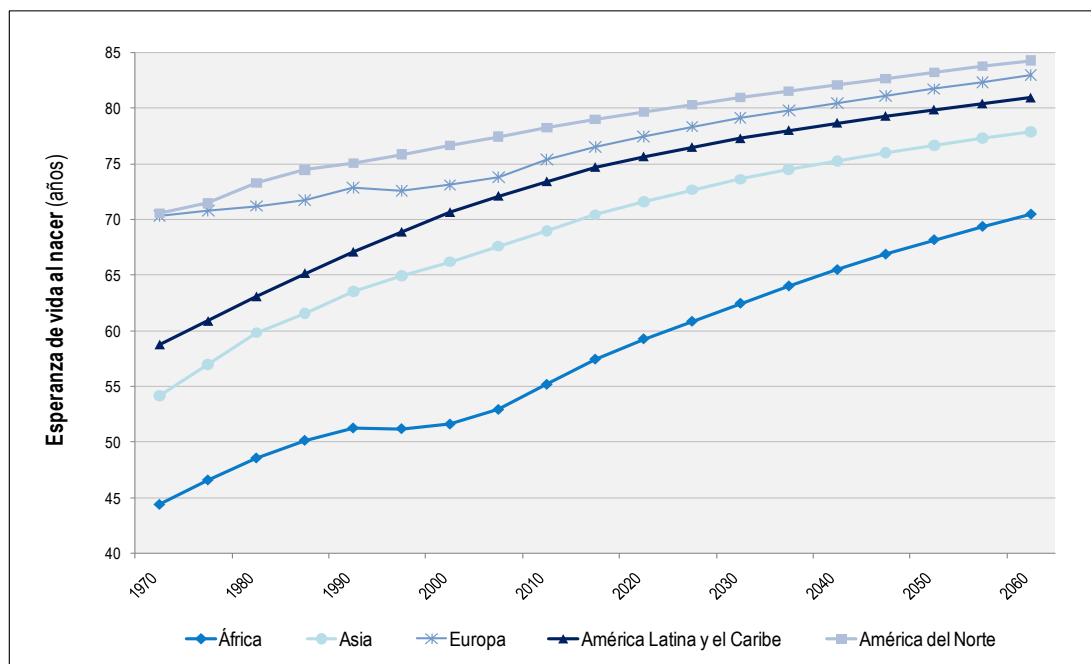
Fuente: Naciones Unidas: World Population Prospects, op. cit.

35. El gráfico 1.11 ilustra las previsiones sobre la evolución de la esperanza de vida por región geográfica.

36. Si bien las mujeres tienen mayor esperanza de vida que los hombres, la diferencia al nacimiento está disminuyendo en las regiones más desarrolladas, como se pone de relieve en el gráfico 1.12. En las demás regiones, esa diferencia aumentará ligeramente entre 2010 y 2050.

Gráfico 1.11. Convergencia de la esperanza de vida

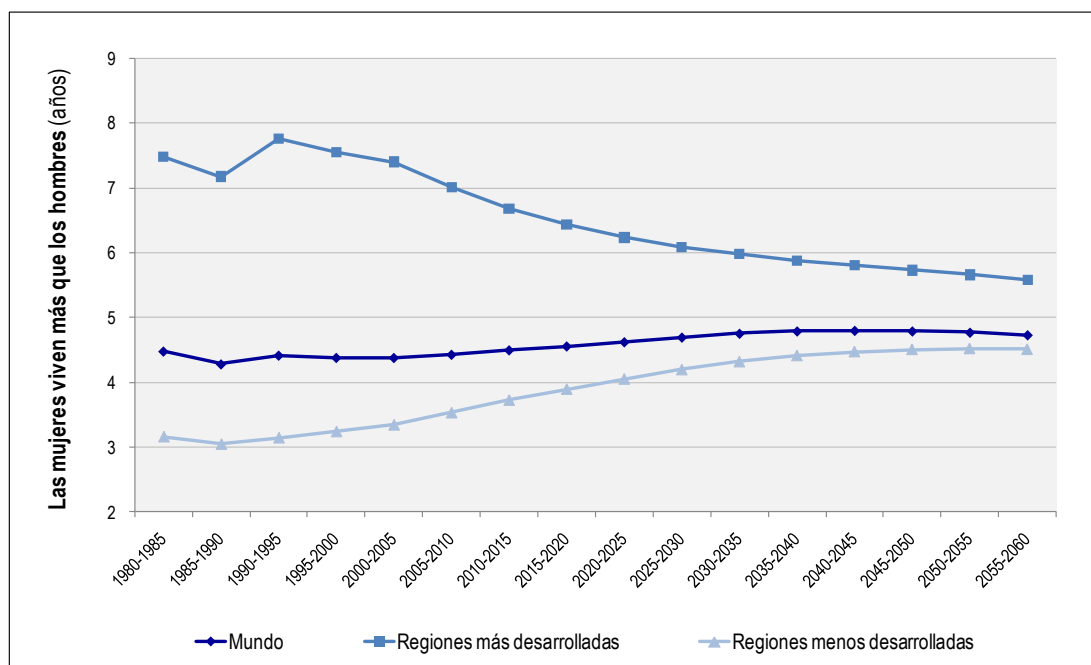
Esperanza de vida al nacer, por región geográfica, 1970-2050



Fuente: Naciones Unidas: *World Population Prospects*, op. cit.

Cuadro 1.12. Las mujeres viven más que los hombres

Diferencias entre la esperanza de vida al nacer de hombres y mujeres, 1980-2050 (en años de vida)



Fuente: Naciones Unidas: *World Population Prospects*, op. cit.

37. Aunque la tasa de mortalidad en el mundo desarrollado es baja y sigue disminuyendo, se ha mantenido e incluso ha aumentado en varios países de Europa Sudoriental y de la CEI, debido en gran medida al deterioro de las condiciones sociales y económicas y, en algunos casos, a la propagación del VIH y el sida. Entre las regiones más desarrolladas, la Europa Oriental tiene el menor índice de esperanza de vida al nacer, índice que ha venido disminuyendo desde finales de los años 1980, si bien vuelve a observarse una tendencia al alza en algunos países. Durante el período 2005-2010, la esperanza de vida al nacer en la región, de 68,6 años, era inferior a la del período 1960-1965 (69,3 años).

38. La esperanza de vida varía asimismo en función de los estratos socioeconómicos, que presentan diferencias cada vez más pronunciadas. En 1980, en los Estados Unidos, la esperanza de vida al nacer del quintil de mayores ingresos superaba en 2,8 años al quintil de menores ingresos. En 2000, esa diferencia había aumentado hasta situarse en 4,5 años. La diferencia en la esperanza de vida a los 65 años entre el grupo socioeconómico más favorecido y el grupo menos favorecido era de 0,3 años en 1980; en 2000, la diferencia se había elevado a 1,6 años, lo cual representa más del 80 por ciento del aumento de la esperanza de vida general entre las personas de 65 años o más durante el mismo período ⁷. Se han observado tendencias similares en otros países donde las desigualdades de ingresos han aumentado en las últimas décadas. Otros países parecen estar logrando mejores resultados en lo que respecta a la esperanza de vida de los diferentes grupos socioeconómicos, en particular aquellos que cuentan con programas integrales de seguridad social en materia de pensiones y de atención de la salud, como Francia, Alemania y Canadá.

39. En muchos países, sobre todo en el África Subsahariana, el VIH y el sida están teniendo profundas repercusiones demográficas. En 2011, 34 millones de personas vivían con el VIH en el mundo: 23,5 millones en el África Subsahariana, 4 millones en el Asia Meridional y Sudoriental, 1,6 millones en América Latina y el Caribe y 1,4 millones en la Europa Oriental, Asia Central y África del Norte. Más de tres cuartas partes de todas las muertes por sida en 2010 tuvieron lugar en el África Subsahariana ⁸.

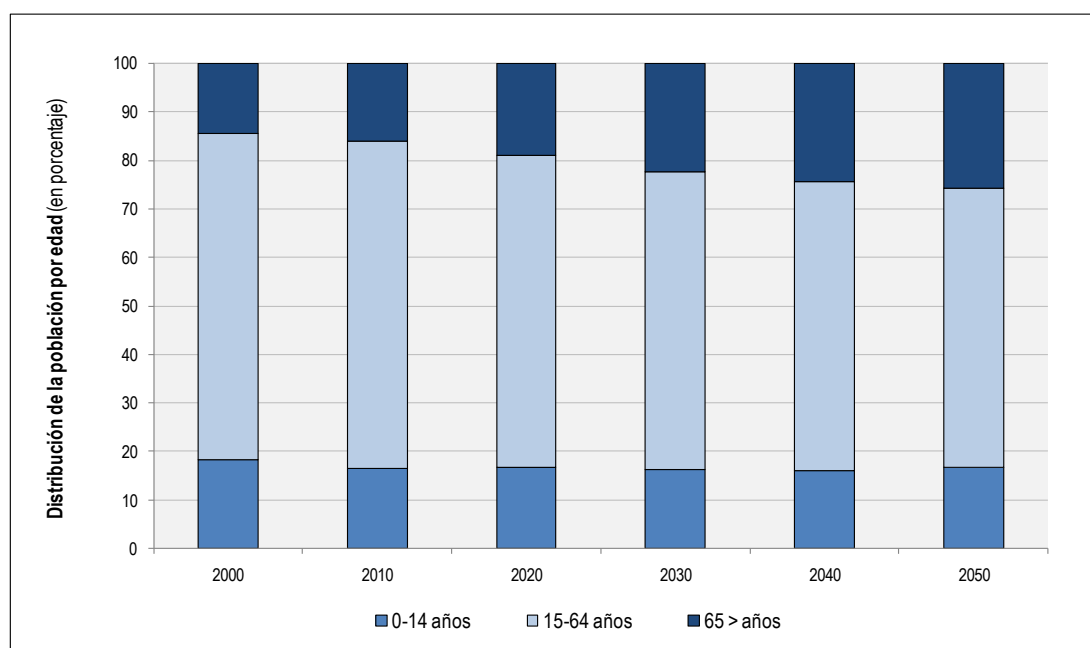
40. En estos países ya no se da por sentado un aumento constante de la esperanza de vida en el futuro; por el contrario, el aumento de la tasa de mortalidad provocado por el sida la ha reducido sustancialmente, como se muestra en el cuadro 1.1. Según las previsiones, en el África Meridional, la esperanza de vida pasará de 62 años en 1990-1995 a 53,8 años en 2010-2015 y no se prevé que vuelva a los niveles registrados a principios de la década de 1990 hasta 2045. No obstante, la fecundidad relativamente alta de estos países seguirá impulsando el crecimiento poblacional.

⁷ Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos: www.cbo.gov/ftpdocs/91xx/doc9104/04-17-LifeExpectancy_Brief.pdf.

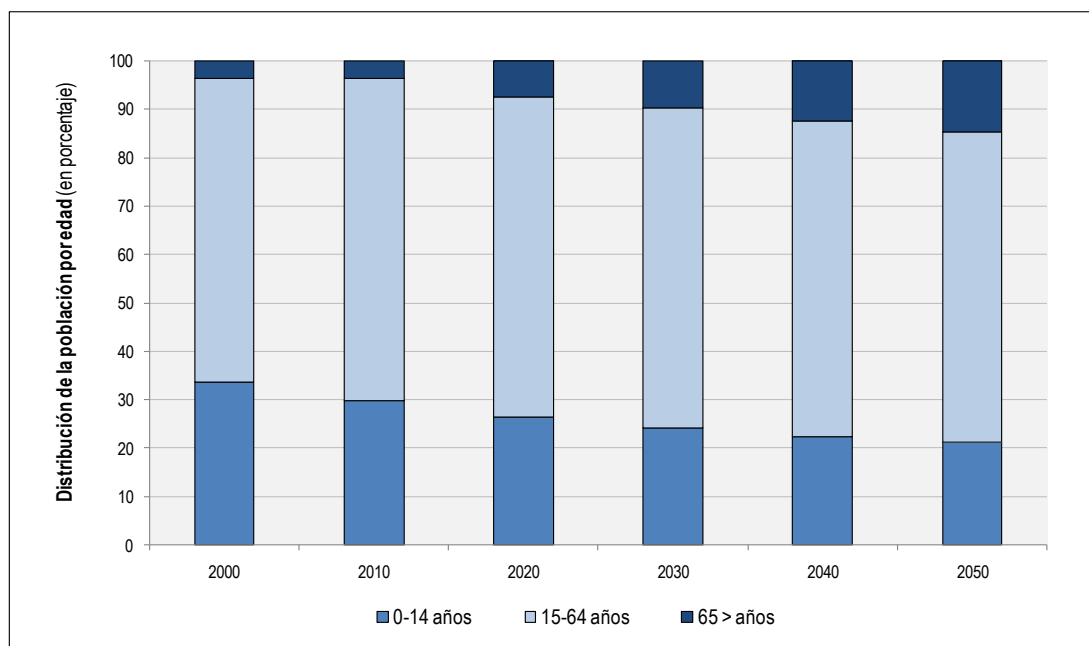
⁸ ONUSIDA, *Global Report 2012*.

Cuadro 1.1. Repercusiones del sida sobre la esperanza de vida de la población de un grupo de países de África y Asia, 2009

	Prevalencia del VIH en 2009 en la población de 15 a 49 años (en %)	Esperanza de vida conjunta al nacer en el periodo 2010-2015		Reducción de la esperanza de vida (diferencia porcentual)
		Sin sida (años)	Con sida (años)	
Zimbabwe	14,3	67,5	53,5	-21
Botswana	24,8	69,6	52,7	-24
Lesotho	23,6	64,1	49,1	-15
Namibia	13,1	71,3	62,7	-12
Sudáfrica	17,8	65,8	53,8	-18
Swazilandia	25,9	63,7	49,2	-23
India	0,3	66,5	66	-1
Tailandia	1,3	75,6	74,4	-2

Fuente: Naciones Unidas, *World Mortality Report 2011*, División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.**Gráfico 1.13 a) y b). Más personas de edad avanzada y menos jóvenes en todas las regiones****a) Distribución de la población por edad, regiones más desarrolladas, 2000-2050**Fuente: Naciones Unidas: *World Population Prospects*, op. cit.

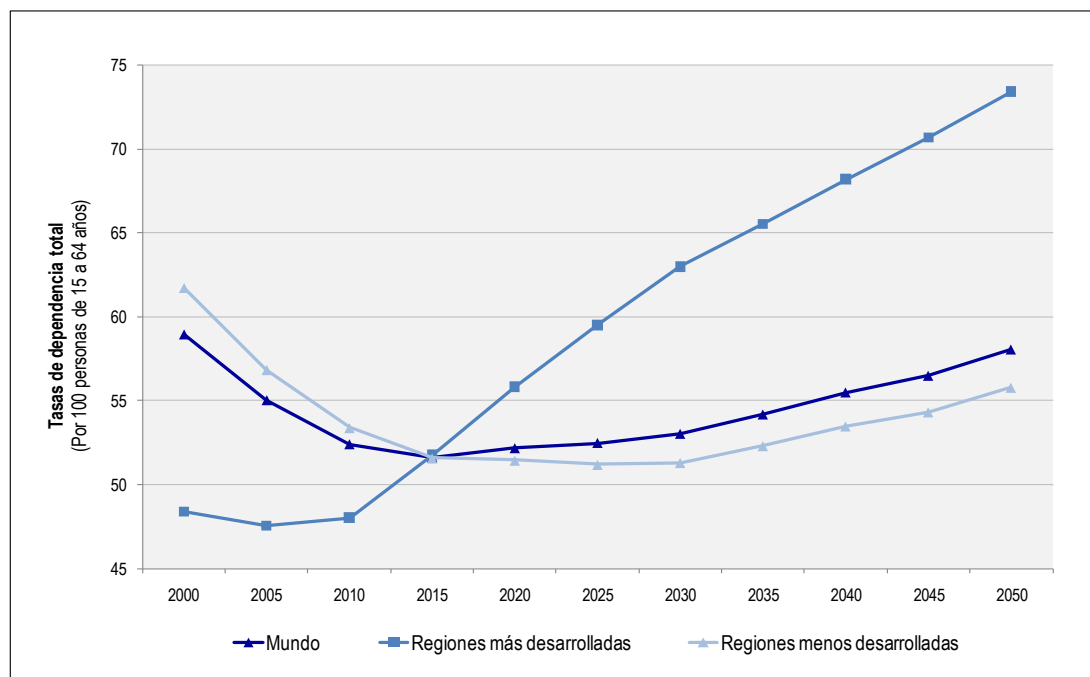
b) Distribución de la población por edad, regiones menos desarrolladas, 2000-2050



Fuente: Naciones Unidas: *World Population Prospects*, op. cit.

41. La transición demográfica tendrá importantes repercusiones sobre el número de personas dependientes de los ingresos de terceros y por consiguiente sobre los sistemas de transferencias sociales, por lo cual los países tendrán que hacer frente a presiones redistributivas.

42. En las regiones menos desarrolladas, el aumento del número de personas de edad avanzada prácticamente se equilibra con el descenso del número de niños en la población (gráfico 1.13.b)), por lo que la tasa de dependencia total sólo asciende moderadamente (gráfico 1.14). Las tasas de fecundidad relativamente más bajas de las regiones más desarrolladas provocan un aumento del número total de personas que no están en edad de trabajar (gráfico 1.13.a)) y por consiguiente de las tasas de dependencia, como se aprecia en el gráfico 1.14. El crecimiento de la población de edad avanzada es el factor determinante del fuerte aumento de la tasa de dependencia.

Gráfico 1.14. Después de 2015 disminuirá el porcentaje de personas en edad de trabajar**Tasas de dependencia total, 2000-2050**Fuente: Naciones Unidas: *World Population Prospects*, op. cit.

43. Las tasas de dependencia se calculan no sólo en función de la edad, sino también del empleo y del nivel de ingresos de la población. En primer lugar, en la mayoría de países la gente no abandona sistemáticamente la actividad económica a una edad determinada. Por otro lado, no todas las personas en edad de trabajar son económicamente activas, especialmente la población femenina. Del mismo modo, a medida que se alarga el ciclo de formación profesional, un número creciente de jóvenes pasa más tiempo en el sistema educativo y retrasa su entrada en el mercado laboral (de modo que el período de dependencia se prolonga mucho más allá de su adolescencia). También debe tenerse en cuenta que las personas desempleadas, que por definición se incluyen en la fuerza laboral, son también personas a cargo que necesitan un sustento. En los países con altas tasas de desempleo, este factor podría alterar sustancialmente el panorama. Por último, si se dispusiera de los datos necesarios, también deberían considerarse como personas a cargo las personas que trabajan pero no ganan lo suficiente para salir de la pobreza. También en este caso, al menos en los países menos adelantados, aumentaría considerablemente la tasa de dependencia calculada (recuadro 1.3).

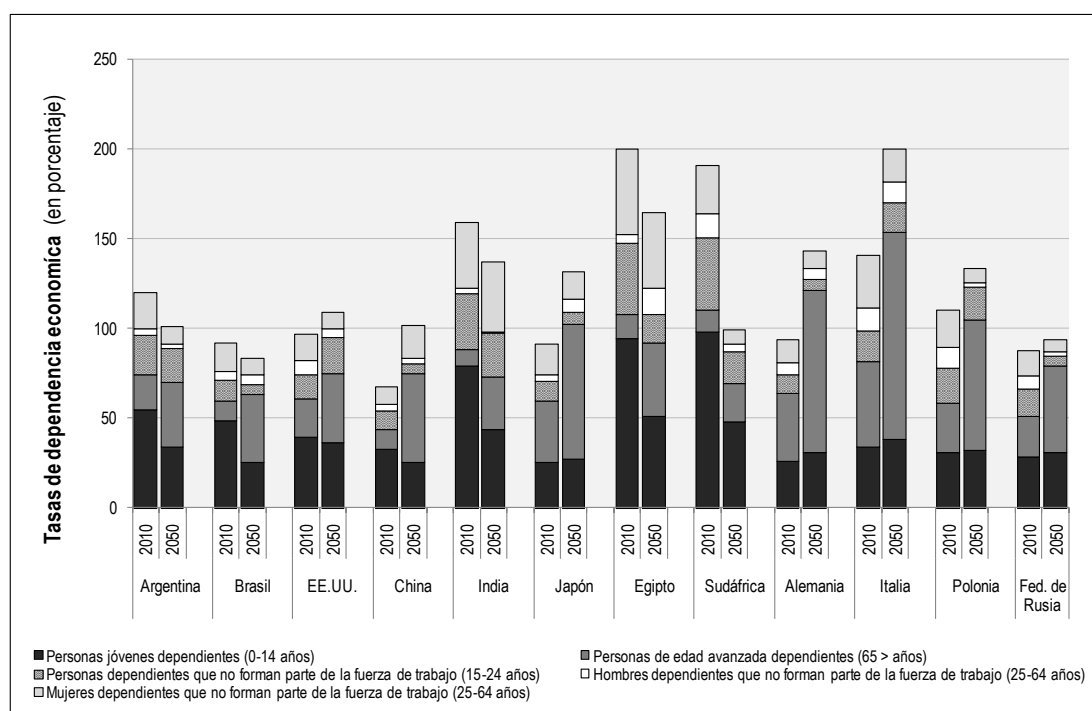
Recuadro 1.3

Un examen más detenido de las tasas de dependencia en 12 países

Las tasas de dependencia demográfica constituyen valiosos indicadores de los posibles efectos de los cambios demográficos sobre el desarrollo socioeconómico. En su versión más simple establecen una relación entre el número de personas pertenecientes a grupos de edad dependientes (niños menores de 15 años y personas mayores de 64 años, por ejemplo) y el del grupo de personas en edad de trabajar (15-64 años, por ejemplo). Por lo tanto, permiten obtener el número de personas de grupos de edad dependientes por cada 100 personas en edad de trabajar. En muchos países esta tasa de dependencia es superior a 100, lo cual indica que hay más personas dependientes que personas en edad de trabajar.

La OIT estudió de manera más exhaustiva las tendencias de las tasas de dependencia económica de seis países menos desarrollados y seis países industrializados. El gráfico 1.15 muestra que, según las proyecciones, la tasa total de dependencia económica permanecerá estable o permanecerá invariable en una selección de países en desarrollo (Argentina, Brasil, Egipto, India, Sudáfrica), excepto en China, donde se registra un rápido proceso de envejecimiento. Sin embargo, se observan cambios estructurales dentro del grupo de dependientes, ya que dentro de este grupo la proporción de ancianos está aumentando en todos los países. En la mayoría de los países, se prevé una disminución importante del porcentaje de varones en edad de trabajar. El caso de Egipto es una excepción. Esto se debe a la creciente inactividad de los hombres resultante del deterioro de las condiciones del mercado de trabajo.

Gráfico 1.15. Tasas de dependencia económica, 2010 y 2050, 12 países



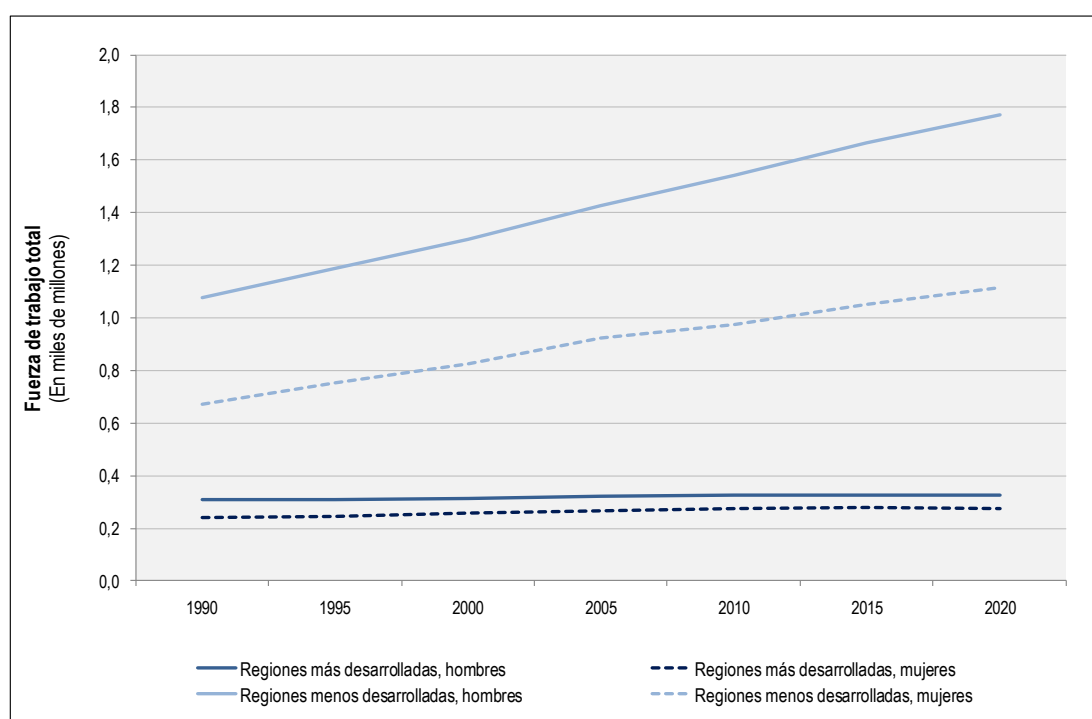
1.2. Dinámica mundial de la fuerza de trabajo

Tendencias de la fuerza de trabajo

44. Los cambios demográficos tienen repercusiones importantes en la fuerza de trabajo, que seguirá creciendo a escala mundial. En 2020 habrá unos 420 millones de trabajadores más que en 2010.

45. En el crecimiento de la fuerza de trabajo se observan importantes asimetrías entre regiones y países en función de las tendencias demográficas. Como muestra el gráfico 1.16, dicho crecimiento será particularmente elevado en las regiones menos desarrolladas. En las regiones más desarrolladas se prevé que la fuerza de trabajo total registre un aumento marginal en la próxima década.

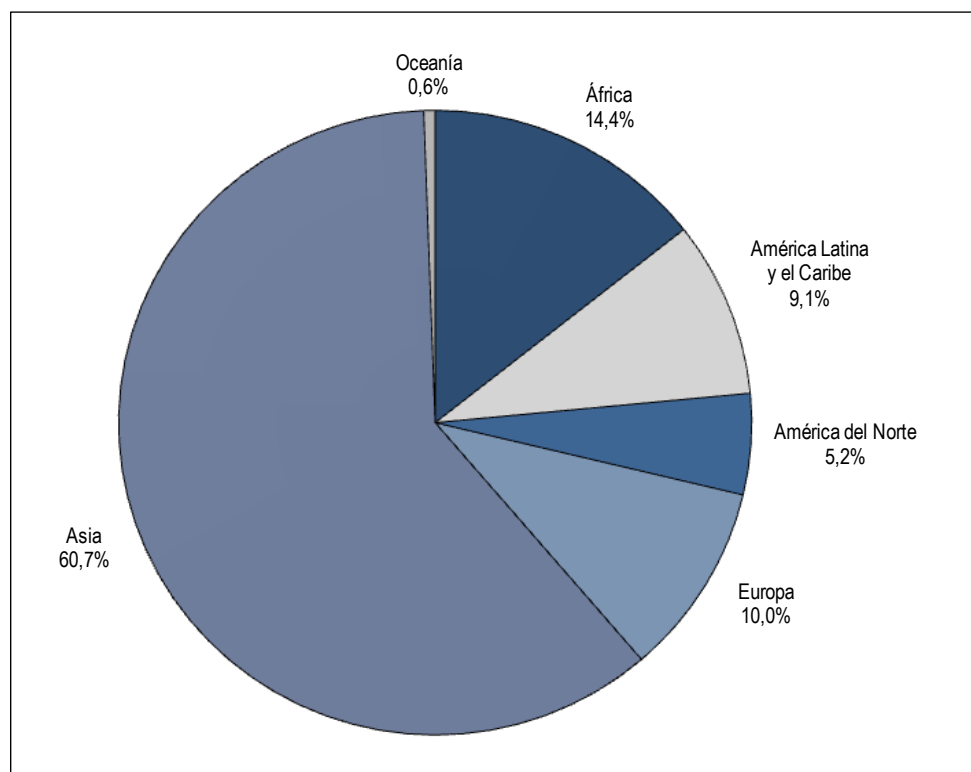
Gráfico 1.16. Fuerza de trabajo total en las regiones más desarrolladas y regiones menos desarrolladas, por sexo (en miles de millones), 1990-2020



Fuente: Cálculos realizados a partir de la base de datos Laborsta de la OIT, utilizando la clasificación regional del DAES de las Naciones Unidas.

46. En cuanto a la distribución regional de la fuerza de trabajo, el gráfico 1.17 muestra que en 2020 la mayor parte de la fuerza de trabajo mundial vivirá en Asia y, en menor medida, en África.

Gráfico 1.17. Distribución estimada de la fuerza de trabajo mundial, por región geográfica, 2020



Fuente: OIT: Laborsta.

47. Se prevé que el mayor crecimiento de la fuerza de trabajo entre 1985 y 2020 se produzca en Asia, y en particular en el Asia Oriental, debido a la expansión de la fuerza de trabajo en China. Se prevé que en 2020 este país cuente con aproximadamente 820 millones de personas económicamente activas.

48. La fuerza de trabajo crecerá con bastante rapidez en la mayoría de los países africanos, sobre todo en el África Oriental. Sin embargo, los países del África Meridional presentarán un crecimiento menor de la fuerza de trabajo debido a las devastadoras consecuencias del VIH y el sida. Se prevé que la fuerza de trabajo siga creciendo en América Latina, el Caribe y América del Norte, si bien a un ritmo más lento. En Europa se producirá una marcada disminución del crecimiento de la fuerza de trabajo, y una reducción en términos absolutos del número de trabajadores varones. Ello obedecerá principalmente a la fuerte disminución de la fuerza de trabajo de Europa Oriental, y en particular de la Federación de Rusia.

Tasa de actividad

49. La magnitud de la fuerza de trabajo no está determinada únicamente por las tendencias demográficas sino también por el hecho de que sólo un cierto número de personas en edad de trabajar se encuentra trabajando efectivamente o está buscando empleo (que son los dos grupos que definen la fuerza de trabajo; véase más arriba el análisis sobre las tasas de dependencia). Esto último se mide mediante la tasa de actividad. Cada grupo de población presenta tasas de actividad diferentes, y la comprensión de dichas diferencias puede ayudar a modificarlas cuando la evolución demográfica así lo requiere.

50. En todo mundo, y en todas las regiones, la tasa de actividad de los hombres es mayor que la de las mujeres, independientemente del grupo de edad. A escala mundial, la tasa de actividad de las mujeres se ha mantenido constante en torno al 52 por ciento en los dos últimos decenios⁹. Ello refleja sobre todo diferencias en las normas culturales y sociales, así como la falta de oportunidades para que las mujeres puedan compaginar el trabajo con las obligaciones familiares. Sin embargo, la tasa de actividad femenina ha aumentado mucho en varias regiones, por ejemplo en América Latina, debido al aumento de las oportunidades para las mujeres, la atenuación de los condicionantes culturales, la mejora de los servicios de cuidado de niños, etc. Este aumento también podría atribuirse al crecimiento general del empleo en la región durante los últimos años, así como a los bajos niveles iniciales de actividad femenina en la década de 1980.

51. Además, a este respecto existen diferencias importantes en función del grupo de edad. Los grupos más jóvenes y las personas de edad avanzada registran las tasas de actividad más bajas (gráfico 1.16).

52. En los últimos decenios, la tasa de actividad de los jóvenes ha disminuido considerablemente en todas las regiones, y se prevé que siga disminuyendo, en particular en el caso de los hombres jóvenes (gráfico 1.18). Ello puede atribuirse a varias causas, entre las que cabe mencionar el aumento del número de jóvenes que estudian y el hecho de que estudian por períodos más largos. También obedece a factores como la desmotivación, que se produce en aquellas economías en las que las condiciones del mercado de trabajo son particularmente deficientes¹⁰. Esto es lo que ocurre sobre todo en el Oriente Medio, Europa Central y Sudoriental (fuera de la UE), la CEI y el África Septentrional.

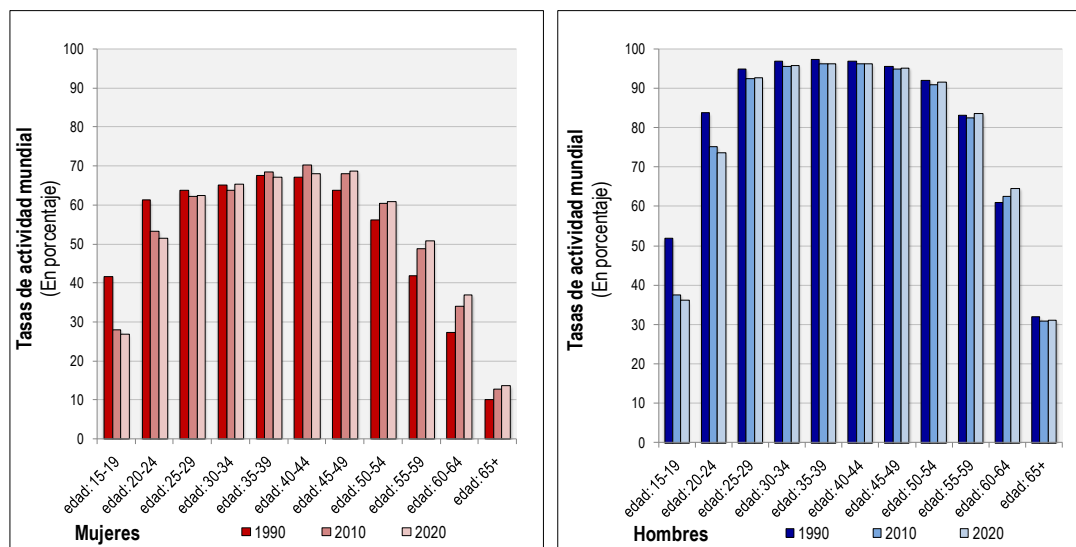
53. La tasa de participación de la mujeres de edad ha aumentado y se prevé que continúe aumentando, mientras que la de los hombres ha disminuido ligeramente en los últimos veinte años, si bien se prevé que aumente un poco en el caso de los hombres de 45 años o más (gráficos 1.18 y 1.19).

54. A pesar del aumento que se ha registrado últimamente, en las regiones más desarrolladas, particularmente en Europa, la tasa de actividad de las personas de edad es una de las más bajas del mundo, sobre todo en el caso de las mujeres. Esto no ha cambiado, pese al hecho de que la tasa de actividad de las mujeres de edad aumentó considerablemente entre 1990 y 2005 y de que según las previsiones seguirá aumentando en el grupo de edad comprendido entre los 55 y los 64 años, lo que contrasta con la tasa decreciente en el caso de los hombres. Esta tendencia es particularmente marcada en Australia y Nueva Zelanda.

⁹ Para más detalles, véase OIT, *Tendencias mundiales del empleo de las mujeres*, 2012.

¹⁰ Puede encontrarse un amplio análisis sobre la tasa de actividad y el mercado de trabajo de los jóvenes en: OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil* (Ginebra 2011) en la dirección: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_165455.pdf. y en OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil* (Ginebra, 2012) en la dirección: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_180976.pdf.

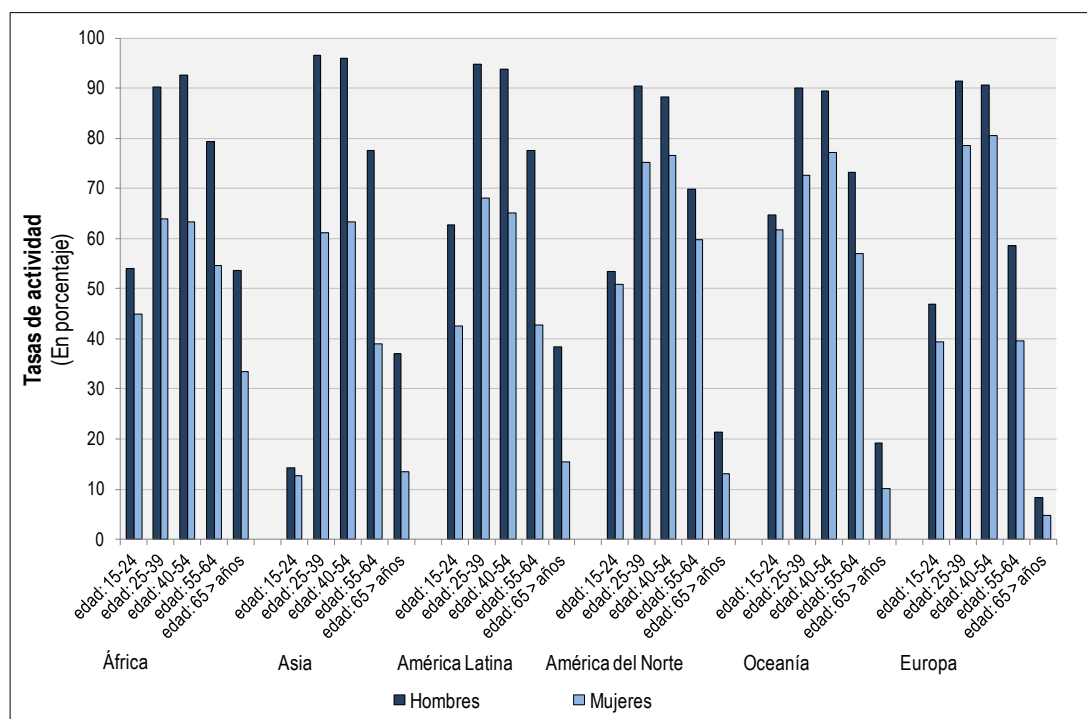
Gráfico 1.18. Tasa de actividad de la fuerza de trabajo mundial, por grupo de edad y sexo (1990, 2010, 2020), en porcentaje



Fuente: OIT: Laborsta.

55. A pesar de las diferencias regionales en lo que respecta a la evolución de la tasa de actividad por edad y sexo debidas al nivel de desarrollo de las regiones y países, así como a las tradiciones y diferencias culturales, los grupos que se encuentran en las edades más productivas, esto es, entre los 25 y los 39 años y entre los 40 y los 54 años, presentan las tasas de actividad más altas en todas las regiones (gráfico 1.18).

Gráfico 1.19. Los grupos de edades más productivas presentan las tasas de actividad más altas
Tasas de actividad por región geográfica, grupo de edad y sexo, 2010, en porcentaje



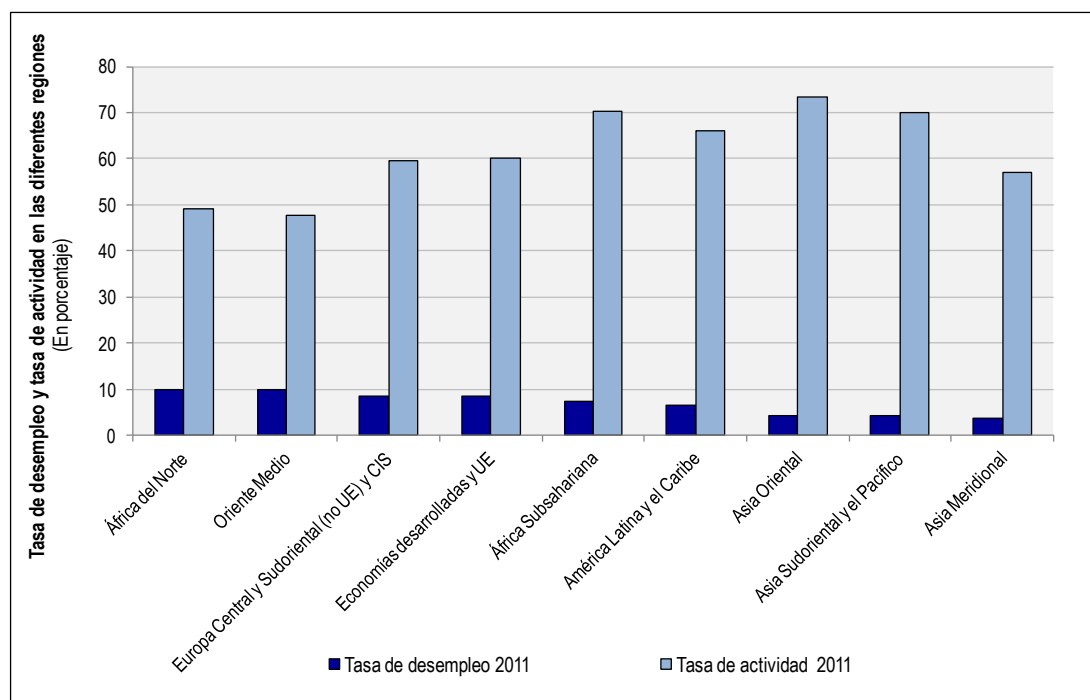
Fuente: OIT: Laborsta.

56. En algunos países la disminución de la tasa de actividad de los hombres de edad avanzada se debe a que muchos trabajadores que se lo pueden permitir han optado por retirarse de la fuerza de trabajo antes de la edad legal de jubilación, pues los incentivos financieros hacen más atractivo el ocio en comparación con el trabajo ¹¹.

Desempleo

57. Aunque no existe una correlación directa entre la tasa de actividad y el nivel de desempleo, los países con niveles de desempleo más altos y especialmente con un crecimiento rápido del desempleo, tienden a registrar tasas de actividad más bajas, debido sobre todo a que las personas abandonan el mercado de trabajo a causa de la falta de oportunidades para encontrar empleo. Esto se aplica en particular en el caso de los grupos de edad más jóvenes y de los grupos de edad avanzada. También se pone de manifiesto en las tendencias regionales indicadas en el gráfico 1.19, con la excepción de las dos regiones más pobres: el África Subsahariana, que registra tasas de actividad elevadas y tasas de desempleo relativamente altas, y el Asia Meridional, que registra tasas de desempleo y tasas de actividad bajas.

Gráfico 1.20. Tasa de desempleo y tasa de actividad en las diferentes regiones, 2011, en porcentaje



Fuente: OIT: *Modelo de Tendencias Mundiales del Empleo*, 2013, Ginebra.

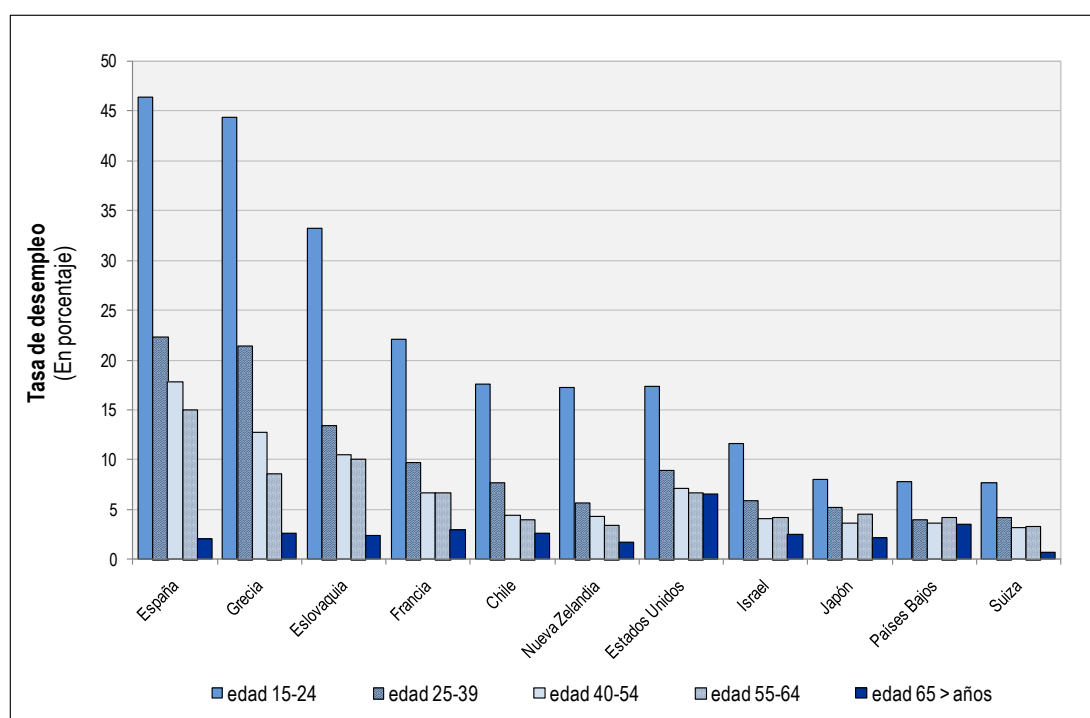
¹¹ Si bien la tendencia en el decenio de 1980 no figura en el presente informe, en la Europa Oriental se registró entre 1980 y 2005 una disminución particularmente importante de las tasas de actividad masculina del grupo de edades entre los 55 y los 64 años. La salida de la fuerza de trabajo de las personas de más edad ha sido en gran medida consecuencia de los planes de jubilación anticipada forzosa asociados a la reestructuración económica. Véase P. Auer y M. Fortuny: *Ageing of the labour force in OECD countries: Economic and social consequences* (Ginebra, 2000), y M. Fortuny, A. Nesporova y N. Popova: *Employment promotion policies for older workers in the EU accession countries, the Russian Federation and Ukraine*, documento sobre empleo 2003/50, Sector de Empleo (Ginebra, 2003).

58. Las tasas de desempleo disminuyen bastante con la edad (véase el gráfico 1.21 en relación con varios países de la OCDE). Ahora bien, el hecho de que la tasa de desempleo de estos trabajadores sea más baja no implica necesariamente que corran menos riesgo de perder su empleo que los trabajadores más jóvenes; en realidad puede indicar que los trabajadores de más edad son más proclives a retirarse del mercado laboral cuando pierden el empleo. Además, muchos de ellos son objeto de presiones para que abandonen el mercado de trabajo y prefieren jubilarse para sufrir el estigma del desempleo. Por otra parte, aunque las tasas de desempleo de los trabajadores de más edad sean bajas, la incidencia del desempleo de larga duración en este grupo es alta y ha venido aumentando en la mayoría de los países de la OCDE (véase el gráfico 1.22 en relación con varios países). En esas circunstancias, los trabajadores de edad avanzada se desalientan fácilmente y abandonan el mercado de trabajo.

59. En algunos países se ha registrado un aumento de la tasa de desempleo entre los grupos de edad avanzada. Por ejemplo, hay datos que demuestran que las tasas de desempleo entre los trabajadores de edad avanzada eran bajas en América Latina pero estaban aumentando. En la Argentina, por ejemplo, la tasa de desempleo de esta categoría aumentó en 10 puntos porcentuales entre 1990 y 2003. Asimismo, la proporción de trabajadores de edad avanzada en la economía informal creció en la mayoría de los países latinoamericanos (salvo en Chile, Panamá y Brasil) ¹².

Gráfico 1.21. Las tasas de desempleo disminuyen con la edad, no siempre por razones positivas

Tasas de desempleo por grupo de edad en varios países de la OCDE, 2011, en porcentaje

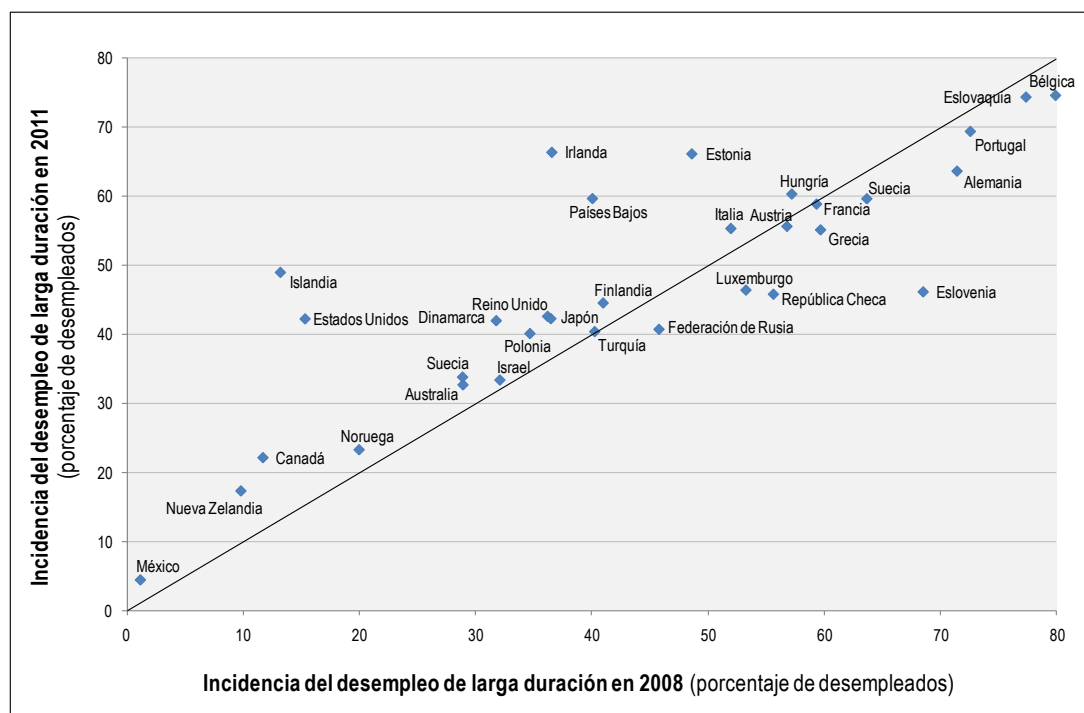


Nota: Los datos de España se refieren al grupo de edad de 16-25 años.

Fuente: <http://stats.OECD.org/>, estadísticas de la fuerza de trabajo, por edad y por sexo. Datos consultados el 26 de noviembre de 2012.

¹² F. Bertanou (responsable de la publicación): *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina* (Santiago de Chile, OIT, 2006).

Gráfico 1.22. Incidencia de la tasa de desempleo de larga duración entre los trabajadores de edad en algunos países de la OCDE, 2008 en comparación con 2011 (porcentaje de desempleados)



Nota: Proporción del desempleo de larga duración (un año o más) entre los trabajadores desempleados de más de 55 años. Los países por encima de la línea de 45 grados registraron un aumento del desempleo de larga duración.

Fuente: <http://stats.OECD.org/>, incidencia del desempleo, según su duración. Datos consultados el 26 de noviembre de 2012.

Educación, competencias y tendencias de la fuerza de trabajo

60. En promedio, los adultos que pasan más tiempo estudiando o formándose tienen más posibilidades de estar económicamente activos y menos posibilidades de estar desempleados ¹³.

61. Un estudio realizado en Hungría reveló que el 62 por ciento de los trabajadores con estudios secundarios de entre 45 y 64 años de edad estaba trabajando. Esta cifra ascendía al 75 por ciento en el caso de las personas con educación superior ¹⁴. Asimismo, la República Checa registra importantes diferencias en las tasas de actividad de los trabajadores de edad avanzada según el nivel de educación ¹⁵. En los países pobres las tasas de actividad también aumentan con el nivel de educación: en la India, por ejemplo, el 25 por ciento de las personas de edad analfabetas trabajan, frente al 50 por ciento aproximadamente de las personas con diplomas técnicos, o con un título universitario o de posgrado equivalente.

¹³ Eurofound: *Working conditions of an ageing workforce* (Dublín, 2008), pág. 49.

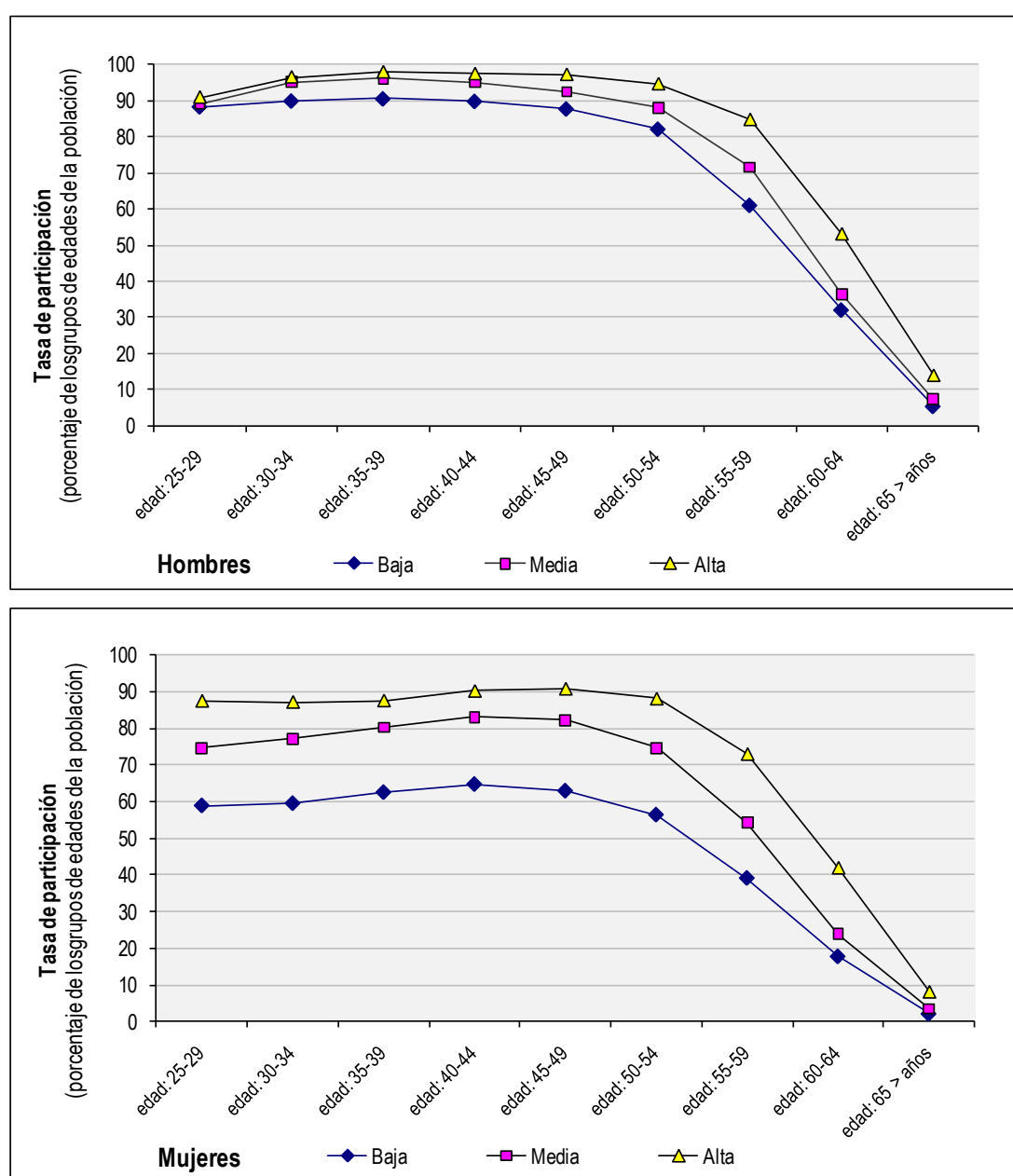
¹⁴ Eurofound: *Employment of older workers and lifelong learning*, disponible en: www.eurofound.europa.eu/ewco/2005/09/HU0509NU01.htm.

¹⁵ OCDE: *Ageing and employment policies: Czech Republic* (París, 2004).

62. En la UE-25, el nivel de competencias es un factor particularmente importante para el empleo de los trabajadores de edad. Las tasas de actividad de todos los grupos de edad son considerablemente más altas entre las personas con un nivel de formación más elevado, pero la correlación entre el nivel de competencias y la participación en el mercado de trabajo es más fuerte en el caso de las mujeres. En la población masculina, la diferencia entre las tasas de actividad de los hombres poco calificados y las de los altamente calificados generalmente aumenta con la edad, y es más elevada en los grupos de edad de 55 a 59 años y de 60 a 64 años, en los que es superior a 20 puntos porcentuales (gráfico 1.23).

Gráfico 1.23. La tasa de participación aumenta con los niveles de competencias

Tasa de participación por grupos de cinco en cinco años de edad, sexo y nivel de competencias en la UE-25, 2006



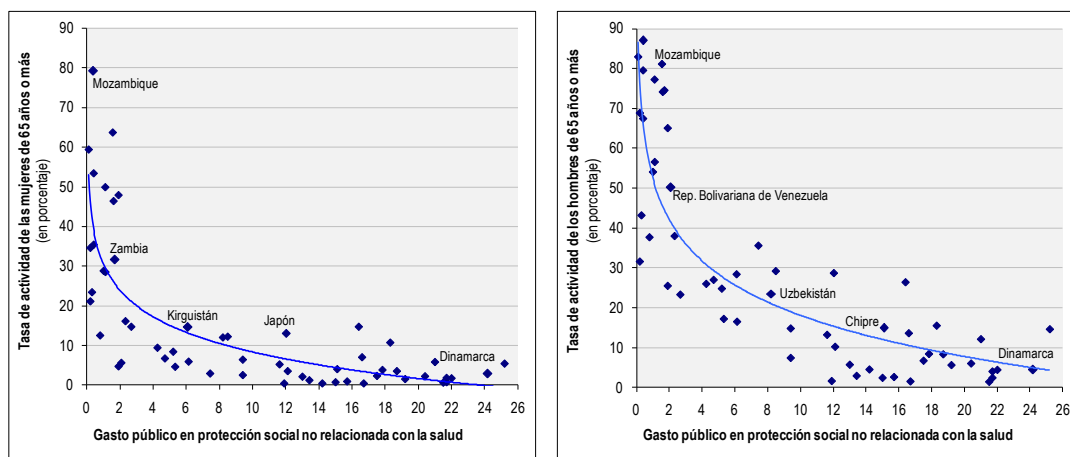
Fuente: Employment in Europe, 2007.

Seguridad de los ingresos y tasa de actividad laboral de las personas de edad

63. Existe una relación clara entre la tasa de actividad y la cobertura de la seguridad social. El gráfico 1.24 muestra la correlación entre la tasa de actividad de los hombres y de las mujeres de más de 65 años y el gasto público en protección social no relacionada con la salud (que en su mayoría corresponde al gasto en concepto de pensiones). La tasa de actividad de las personas de edad disminuye en los países con un gasto social elevado. Es interesante observar que la tasa de actividad masculina es más sensible a las variaciones del gasto público que la tasa de actividad femenina. Ello podría deberse a que el nivel de las prestaciones que perciben los hombres suele ser superior al de las mujeres.

Gráfico 1.24. Una menor protección significa una mayor tasa de actividad

Correlación entre la tasa de actividad de los grupos de más de 65 años y el gasto público en protección social no relacionada con la salud, en porcentaje del PIB en varios países (2005)

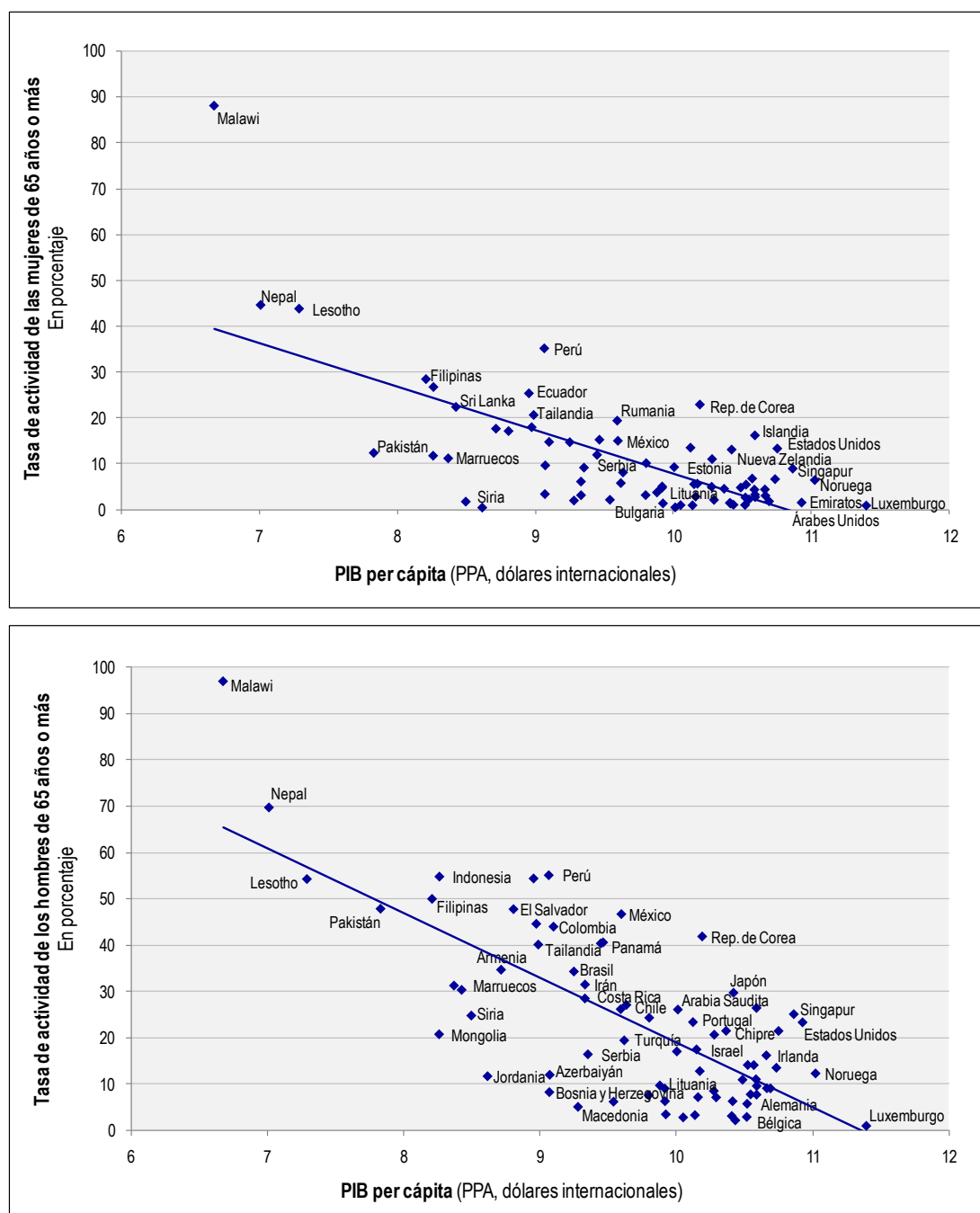


Fuente: OIT: Laborsta, cifras de gasto público no relacionado con la salud. Cálculos del autor.

64. Además, existe una clara relación entre la participación en la fuerza de trabajo y los niveles de ingresos. El gráfico 1.25 muestra que cuanto mayor es el PIB per cápita, menos necesidad tienen las personas de más de 65 años de trabajar.

Gráfico 1.25. Cuando el PIB per cápita es bajo, las personas de edad avanzada deben trabajar

Correlación entre la tasa de actividad laboral del grupo de 65 años o más y el PIB per cápita (2008)



Fuente: OIT, Estadísticas de empleo, 2012.

65. Los países en desarrollo registran las tasas de actividad más altas en la población de personas de edad avanzada, principalmente porque estas personas continúan trabajando para ganarse un sustento. En estos países, muchas personas de edad avanzada trabajan en la economía informal debido a la ausencia de prestaciones de vejez o al bajo nivel de las mismas. África es la región con la más alta tasa de actividad de las personas de edad.

66. En los países en desarrollo, la tasa de actividad de las mujeres de edad avanzada es elevada, salvo en los del Oriente Medio y el África Septentrional. En los países del Asia Sudoriental, las mujeres de 65 años o más registran tasas de actividad especialmente elevadas, con porcentajes del 20 por ciento o más. En América Latina, destaca el aumento de las tasas de actividad de las mujeres de entre 55 y 64 años. En América del Sur, en lo que respecta a las mujeres de entre 55 y 64 años, dicha tasa aumentó en más de 16,5 puntos porcentuales entre 1990 y 2005, y se prevé que seguirá aumentando. También es muy elevada la tasa de actividad de las mujeres de edad avanzada en las subregiones más pobres de África (más del 70 por ciento en el caso de las mujeres de entre 55 y 64 años del África Oriental, por ejemplo). La pobreza o la viudedad son factores que obligan a las mujeres de edad avanzada a seguir trabajando, principalmente en la economía informal.

Dinámica de la migración

67. En muchos países, la migración es un factor importante que incide en los perfiles de la composición de la mano de obra. En la actualidad, se calcula que 214 millones de personas — es decir, en torno a un 3,1 por ciento de la población mundial — residen fuera de su país de origen, o sea, más del doble que hace 25 años. De esos 214 millones de personas, aproximadamente 105 millones son económicamente activas¹⁶. Las cifras relativas a la migración han ido aumentando con el tiempo.

68. Para el período 2005-2050 se ha previsto que el número neto de migrantes internacionales hacia las regiones más desarrolladas alcance los 103 millones de personas. Conviene señalar que esta cifra compensa la disminución natural de la población prevista en estas regiones, que es de 74 millones de personas¹⁷.

69. En 2005, 62 millones de personas migraron desde los países en desarrollo hacia los países más desarrollados, casi el mismo número, 61 millones, que emigró entre países menos desarrollados.

70. Se ha estimado que, entre 2005 y 2050, los grandes receptores netos de la migración internacional serán los Estados Unidos (1,1 millones), Canadá (200 000), Alemania (150 000), Italia (139 000), Reino Unido (130 000), España (123 000) y Australia (100 000), en cifras anuales. Los países con mayores niveles de emigración neta por año serán, según las previsiones, China (– 329 000), México (– 306 000), India (– 241 000), Filipinas (– 180 000), Indonesia (– 164 000) y Pakistán (– 67 000).

La urbanización y el envejecimiento de la población en las zonas rurales

71. En 2030, más de la mitad de la población mundial vivirá en zonas urbanas. En el futuro, se prevé que el crecimiento de la población se producirá casi exclusivamente en estas zonas. Según las previsiones, en 2030 la población urbana mundial alcanzará los 4 900 millones de personas, mientras que la población rural se reducirá en 28 millones de personas. Además, el proceso de urbanización será más rápido en aquellas zonas que en la actualidad tienen un nivel de urbanización bajo, como el África Oriental. Entre

¹⁶ OIT: Documento GB.316/POL/1, Consejo de Administración, Segmento de Empleo y Protección Social, 316.ª reunión, Ginebra, 1.º-16 de noviembre de 2012.

¹⁷ OIT: «Conclusiones sobre un compromiso equitativo para los trabajadores en la economía globalizada», informe de la Comisión de los Trabajadores Migrantes, Conferencia Internacional del Trabajo, *Actas Provisionales* núm. 22, 92.ª reunión, Ginebra, 2004.

2000 y 2030, la población urbana de África y de Asia se habrá duplicado, y muchos de estos habitantes de zonas urbanas serán pobres ¹⁸.

72. Ya pueden observarse algunas consecuencias de este proceso en la composición de la fuerza de trabajo en las zonas rurales: en muchos países se registra un aumento de la proporción de pequeños agricultores de edad avanzada. Los adultos jóvenes migran a zonas urbanas en busca de oportunidades de empleo y educación. En Mozambique, el 70 por ciento de los miembros del Sindicato de Pequeños Agricultores supera los 45 años de edad ¹⁹, mientras que en Filipinas, la edad media de los agricultores es de 57 años. En el Caribe, la edad media de un agricultor es, actualmente, de 62 años.

73. En los países en desarrollo la tasa de actividad de las personas de edad avanzada registra diferencias marcadas entre las zonas urbanas y rurales. En China, donde los sistemas de protección social aseguran cierto nivel de cobertura en las zonas urbanas, la tasa de participación en la fuerza de trabajo disminuye con la edad. En cambio, en aquellas zonas rurales en las que la participación en el sistema rural de pensiones ha sido baja, sigue habiendo una elevada tasa de actividad entre las personas de edad avanzada: 80 por ciento en el caso de personas de entre 55 y 59 años, 66 por ciento en el de las personas de entre 60 y 64 años y 28 por ciento en el de las de 65 años o más ²⁰. Queda por ver si la nueva ley sobre el plan rural de pensiones, introducida en 2010 y que ofrece prestaciones en materia de pensiones a todos los trabajadores rurales de 60 años o más modificará los patrones de participación de las personas de edad avanzada del mundo rural.

Crisis económicas

74. Las crisis y las convulsiones económicas tienen incidencia en los mercados de trabajo. En todas las crisis, los grupos más afectados son los trabajadores más jóvenes y los trabajadores de edad, pues suelen ser los primeros en perder el empleo y los últimos en reincorporarse al mercado de trabajo. Aquellos que logran seguir trabajando se ven obligados en muchos casos a aceptar contratos con menos garantías y condiciones de trabajo más duras.

75. La crisis económica y financiera actual es el ejemplo más reciente de este fenómeno. Afectó y sigue afectando muy duramente a los países de la OCDE, donde el envejecimiento de la población está muy avanzado y los jóvenes ya tenían dificultades para ingresar en el mercado de trabajo antes de la crisis.

76. Los efectos de la crisis en los jóvenes han sido objeto de muchos análisis y ello ha permitido adoptar una serie de medidas nacionales e internacionales, como el Llamado a la Acción de la OIT ²¹, que la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en 2012 ²².

77. Se ha prestado menos atención al análisis de estos efectos en las personas de edad. No obstante, de los datos se desprende que tanto la cantidad como la calidad del empleo de los trabajadores de edad se han visto muy afectados. La tasa de desempleo de este

¹⁸ *Estado de la población mundial 2007*, FNUAP, http://www.unfpa.org/swp/2007/english/chapter_1/index.html.

¹⁹ Véase www.unac.org.mz.

²⁰ OCDE (2010): *China in the 2010s: Rebalancing Growth and Strengthening Social Safety Nets*, cuadro 4.

²¹ OIT (2012): *La crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción*, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_187080.pdf.

²² Véase también OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil, 2011 y 2012*. OIT-Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2011. *Giving youth a better start*. Nota de política para la Reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20 (Ginebra y París).

grupo de trabajadores no ha sido mayor que la de los otros grupos de edad — salvo en los Estados Unidos —, pero la duración del desempleo es muy superior, y es muy probable que sigan desempleados incluso después de que se haya iniciado la recuperación. Los datos de Australia muestran que el 45 por ciento de las personas de 55 años o más estuvieron sin empleo durante más de un año, en comparación con el 35 por ciento registrado en el grupo de edad más productiva (35 a 44 años). En los Estados Unidos, la duración media del desempleo en el caso de los trabajadores de entre 16 y 24 años fue, en 2010, de 23,3 semanas frente a 35,5 semanas en el caso de los trabajadores de 55 años o más ²³. Este hecho provocó un gran desaliento entre los trabajadores de más de 55 años. En 2009, los trabajadores de 55 años o más representaban el 15 por ciento de los trabajadores desalentados. A mediados de 2010, este porcentaje había aumentado prácticamente hasta el 24 por ciento.

78. El trabajo a tiempo parcial involuntario también ha aumentado, especialmente entre los trabajadores de edad avanzada. Los empleos a tiempo parcial suelen ser ocasionales, sin vacaciones anuales pagadas ni licencia por enfermedad y con poca seguridad en el empleo; también suelen ofrecer una remuneración inferior a la de los trabajos permanentes ²⁴. También ha aumentado el empleo independiente, que en tiempos de crisis suele ser la única opción que tienen a su alcance las personas (pese a que, en época de recesión, también es especialmente complicado dirigir un negocio). En los Estados Unidos, en 2007 el 10 por ciento de los trabajadores no agrícolas de edad avanzada eran trabajadores independientes, porcentaje que ascendió hasta el 10,5 por ciento en 2010.

79. La recesión también parece haber aumentado considerablemente el número de personas con empleos calificados como temporales o basados en un proyecto (contratistas independientes, trabajadores estacionales). El aumento de las formas atípicas de empleo, en particular del empleo ocasional y a tiempo parcial, ha debilitado significativamente la reglamentación laboral, provocando una mayor dispersión salarial y dando paso a prácticas de explotación.

80. Pese a que los países de bajos ingresos se han visto menos afectados por la crisis económica actual, no siempre se han librado de crisis anteriores, como la que azotó a Asia a finales de los años noventa. Además, en otras regiones hay crisis de otro tipo, por ejemplo el Oriente Medio y el África Septentrional, donde, a causa de los cambios políticos, la economía se ha ralentizado notablemente y la situación de los más jóvenes y de las personas de edad avanzada, ya complicada de por sí, no ha hecho sino deteriorarse aún más.

81. A diferencia de lo que sucede en los países más desarrollados, en los países de bajos y medianos ingresos, las personas de edad avanzada, al igual que las personas más jóvenes, tienen menos oportunidades de adaptarse a los cambios de la coyuntura económica, razón por la cual se enfrentan a problemas particulares en momentos de crisis económica. Sin mecanismos de protección social ni medidas temporales de asistencia social de urgencia (conocidas a menudo como redes de protección social), los trabajadores de edad suelen ser los menos preparados para hacer frente a los cambios.

²³ Bisom-Rapp, S. y otros autores, 2011: «Decent Work, Older Workers and Vulnerability in the Economic Recession: a comparative study of Australia, the United Kingdom and the United States», en *Employee Rights and Employment Policy Journal*.

²⁴ Evidentemente, no sucede lo mismo con todos los acuerdos de trabajo a tiempo parcial. En su mayoría, estos acuerdos son voluntarios y, a menudo, a satisfacción de los trabajadores.

82. Antes de la crisis económica y financiera, la necesidad de crear oportunidades de empleo decente ya era un problema que muy pocos países podían manejar con éxito. La tasa de desempleo juvenil era muy superior a la tasa de desempleo entre los adultos y, en muchos países, los índices de pobreza entre las personas de edad avanzada iban en aumento. Distintas crisis en todo el mundo, entre ellas la del precio de los alimentos, la económica y financiera y varias crisis motivadas por catástrofes naturales, guerras y cambios políticos, condujeron a una situación en la que, según las estimaciones de la OIT, el mundo se enfrenta al «desafío urgente» de crear 600 millones de empleos productivos en los próximos diez años a fin de generar un crecimiento sostenible y mantener la cohesión social. En todo el mundo, hay 200 millones de personas sin empleo y varios millones más que se incorporarían al mercado de trabajo si hubiera oportunidades profesionales. Incluso partiendo de una hipótesis optimista, con un crecimiento del PIB del 4 por ciento en todo el mundo durante los próximos años, se prevé que, en 2016, el número total de personas desempleadas habrá aumentado en otros 6 millones²⁵. No obstante, según las últimas estimaciones del FMI, es muy probable que la crisis económica persista más allá de 2013, y que el crecimiento económico sea mucho más lento en la mayoría de los países, en particular los de la OCDE. Este hecho reducirá todavía más las posibilidades de los grupos vulnerables de los mercados de trabajo de encontrar un empleo decente.

²⁵ OIT: *Tendencias Mundiales del Empleo*, 2012.

Capítulo 2

Repercusiones económicas y sociales del nuevo contexto demográfico

83. En el presente capítulo se examinan las posibles repercusiones de los cambios demográficos en el desarrollo económico, el empleo y la protección social en los países que se hallan en distintas etapas de transición demográfica. Se argumenta que el comportamiento económico de las personas está fuertemente asociado al ciclo vital — sus pautas de consumo y de ahorro van cambiando en los distintos momentos de la vida — y que, por lo tanto, la evolución de la estructura de las poblaciones tiene importantes repercusiones en el desarrollo social y económico. Por otra parte, los cambios que se prevén en la composición de la fuerza de trabajo debido al envejecimiento de la población tienen repercusiones importantes en el empleo — por ejemplo, en relación con la escasez de competencias laborales, las necesidades de educación y formación, y la productividad y los ingresos. Por último, los cambios en la estructura de la población pueden ejercer presión sobre las instituciones existentes que proporcionan seguridad económica y de los ingresos y servicios apropiados para una sociedad que envejece, en particular atención de salud, cuidados de larga duración y sistemas de pensiones, y también inciden en las modalidades de jubilación.

2.1. Repercusiones en el desarrollo económico

84. Los cambios en las estructuras por edades repercuten en los resultados económicos porque el comportamiento económico de las personas cambia en función de la edad. El ciclo vital puede dividirse en tres etapas: prelaboral, laboral y poslaboral. En la primera y última etapas, las personas consumen más de lo que producen, mientras que en la segunda etapa, producen más de lo que consumen. La duración de cada etapa varía entre los individuos y se ve afectada por muchos factores que trascienden la biología, como la estructura económica de la sociedad, el tipo de hogar, los programas públicos destinados a los niños y las personas de edad avanzada, las oportunidades educativas, los diferenciales de las tasas de fecundidad entre las personas pobres y las que no lo son, las necesidades y expectativas de las familias, y la salud.

85. Durante la primera y última etapas, las personas presentan un «déficit del ciclo vital» por cuanto su consumo es mayor que los ingresos procedentes de su trabajo. En estas dos etapas el consumo se financia principalmente con transferencias intergeneracionales privadas o públicas, que desempeñan un papel importante en la redistribución de los recursos de las personas en edad de trabajar hacia los niños y las personas de edad avanzada. El déficit global dependerá del número de personas que se hallen en cada etapa. Se prevé que con el envejecimiento de la población irá creciendo el número de personas en la tercera etapa, lo que hará aumentar el déficit.

Dividendos demográficos: ¿una ventana de oportunidad?

86. En un número cada vez mayor de países en desarrollo, como consecuencia del declive de la fecundidad y del aumento de la longevidad el porcentaje de niños está empezando a disminuir mientras que el de adultos en edad de trabajar está aumentando. Si se proporciona empleo productivo a esta fuerza de trabajo relativamente grande, se registrará un excedente positivo del ciclo vital (disminución de la tasa de dependencia). Esta situación es particularmente propicia al desarrollo ya que genera más posibilidades para el ahorro y la inversión, y al mismo tiempo reduce la presión sobre el gasto en educación. La reducción de la tasa de dependencia libera recursos para la inversión pública y privada en capital humano y físico. Los ingresos per cápita pueden experimentar un rápido crecimiento. Esto se denomina el «primer dividendo demográfico».

87. Para medir este primer dividendo se utiliza el crecimiento del PIB generado por los trabajadores adicionales. Más trabajadores generan más producción y más ahorro, y en la medida en que el ahorro se convierta en inversión interna, se acumulará más capital (físico y humano). A raíz de ello, cada trabajador dispondrá de más capital para trabajar en el futuro y la producción aumentará en consecuencia. Se acelera el crecimiento económico, mejora el ahorro, al igual que los ingresos del gobierno, y en consecuencia aumenta la capacidad fiscal para financiar las políticas públicas. Esta «ventana de oportunidad» demográfica se presentó por primera vez al mundo en desarrollo en el decenio de 1970, cuando América Latina, los países de Asia Oriental y Sudoriental, los países insulares del Pacífico y los países de Oriente Medio y África Septentrional comenzaron a disfrutar de este dividendo. Se prevé que este primer período del dividendo dure unos 50 años, pero con variaciones importantes entre los distintos países. Una excepción notable es China, donde la transición demográfica duró unos 20 años como consecuencia de las políticas familiares de hijo único combinadas con el desarrollo socioeconómico. La oportunidad se presentó más tarde en el Asia Meridional (en torno a 1985) y en el África Subsahariana (en torno a 1995) Se prevé que el primer período del dividendo para estas regiones se prolongue más, entre 60 y 80 años ¹.

88. Para aprovechar las oportunidades que genera este dividendo demográfico y lograr una tasa de crecimiento económico superior de forma permanente, la promoción del empleo productivo y del trabajo decente reviste capital importancia. Este dividendo aumenta de acuerdo a la medida en que la economía es capaz de crear empleos productivos para una población en edad de trabajar cada vez más numerosa. Sin embargo, la gran dificultad es el déficit global de oportunidades de empleo productivo. En todo el mundo hay países que no son capaces de aprovechar el dividendo demográfico porque una parte importante de su fuerza de trabajo o bien está buscando un empleo o está constituida por trabajadores poco calificados, con empleos de baja productividad y baja calidad en la economía informal, y que perciben salarios muy bajos. Esta situación se ha visto agravada por la crisis económica y financiera mundial. La OIT estima que debido a la crisis, el número de personas desempleadas aumentó en 27 millones entre 2007 y 2012, de las cuales 14 millones se encontraban en las economías desarrolladas y la Unión Europea y siete millones en Asia Oriental, tres millones en América Latina y el Caribe y un millón en Asia Meridional. Se prevé que el número total de desempleados experimente un aumento en todas las regiones durante los próximos cinco años, con excepción de las economías desarrolladas y la UE, y los países de Europa Central y Sudoriental (no pertenecientes a la UE) y de la CEI, donde se proyectan ligeros

¹ Lee, R. y Mason, A.: *Population aging, wealth, and economic growth: Demographic dividends and public policy*, documento de información WEISS (Naciones Unidas, Nueva York, 2007).

descensos. Según las previsiones, las tasas de desempleo juvenil se mantendrán incluso por encima de los elevados niveles registrados antes de la crisis². El nivel de desaliento entre la población — personas que no trabajan ni realizan estudios — ha aumentado de forma acusada durante la crisis, y en la fuerza de trabajo hay 29 millones de personas menos de lo previsto³, lo que implica que las cifras globales actuales de desempleados subestiman de hecho la precaria situación que atraviesa el mercado de trabajo.

89. Además del primer dividendo demográfico también puede surgir un segundo dividendo. Teniendo en cuenta que la esperanza de vida al nacer aumenta para un mayor número de personas de edad avanzada, ello podría redundar en un mayor ahorro durante el ciclo vital para financiar el consumo durante la vejez, lo que a su vez se traducirá en una mayor capacidad de inversión — esta situación se conoce como el segundo dividendo demográfico. Este segundo dividendo surgirá en la medida en que los marcos institucionales y de políticas induzcan a los individuos, a las empresas y a los gobiernos a acumular capital. A diferencia del primer dividendo, el segundo dividendo no tiene carácter transitorio — ya que el envejecimiento puede entrañar un aumento permanente del capital por trabajador, y por tanto de los ingresos per cápita — y, en teoría, es probable que siga creciendo en proporción al aumento de la esperanza de vida.

90. Los dividendos demográficos no se producen de manera automática, sino que dependen de la capacidad de las instituciones y las políticas para convertir en desarrollo económico los cambios de la estructura de la población por edades. Así pues, el período de dividendos es una «ventana de oportunidad» y no una garantía de una mejora del nivel de vida. Por ejemplo, el modelo y el nivel de crecimiento económico dependen no sólo de la magnitud de la riqueza acumulada, sino también de su distribución y redistribución a través de transferencias.

Países con déficit del ciclo vital

91. En una etapa avanzada de la transición demográfica empieza a aumentar la tasa de dependencia (es decir, cuando la población de edad avanzada comienza a aumentar en comparación con la población en edad de trabajar, lo cual da como resultado un número creciente de personas en la fase de déficit del ciclo vital) que tiene consecuencias importantes sobre las finanzas públicas (en particular sobre las transferencias y los servicios destinados a los ancianos), el crecimiento económico y la pobreza.

92. La opinión convencional es que a partir de ese momento la tasa agregada de ahorro bajará porque disminuirá la proporción de personas con fuerte capacidad de ahorro (*prime savers*) y aumentará la de personas que desahorran, como se desprende de la hipótesis del ciclo vital. Este efecto redunda en la desaceleración del crecimiento económico como resultado de los mecanismos explicados en los párrafos anteriores. Para el conjunto de la UE de los 25, la tasa potencial media de crecimiento del PIB anual podría disminuir en un punto porcentual durante el período de 2010 a 2050 debido al envejecimiento de la población y a la consiguiente reducción del tamaño de la población en edad de trabajar⁴. Sin embargo, el aumento de la esperanza de vida es el otro componente importante del envejecimiento de la población y podría conducir a una tasa superior de ahorro en la medida en que las personas anticipen un período de jubilación más prolongado que financiarán en parte con el ahorro privado. En consecuencia, estos

² OIT: *Global Employment Trends*, 2013 (Ginebra, OIT).

³ OIT: *Global Employment Trends*, 2012 (Ginebra, OIT).

⁴ Comisión Europea: *Europe's demographic future: facts and figures on challenges and opportunities* (Bruselas, 2007).

dos efectos tienen a su vez un efecto compensatorio en el ahorro, y por consiguiente en la inversión, la acumulación de capital, y en última instancia el crecimiento económico. Sin embargo, dado el entorno actual caracterizado por tipos de interés bajos, es poco probable que los posibles ahorros suplementarios puedan sostener las enormes inversiones en infraestructura pública que se necesitan para aumentar la demanda agregada y, a su vez, el crecimiento económico.

93. A medida que envejece la población, disminuye el tamaño de la fuerza laboral. Esto significa que los países tendrán que apoyarse más en el aumento de la productividad que en el aumento del número de personas que entran en el mercado de trabajo — aunque el número de estas últimas puede aumentarse fomentando una mayor participación de grupos específicos de la población (mujeres, personas con discapacidad) en la fuerza laboral y mediante la gestión de los flujos migratorios. Por ejemplo, según los cálculos de las Naciones Unidas y si no varía ningún otro factor, para compensar las repercusiones negativas de la reducción de la fuerza de trabajo, el Japón tendría que lograr un crecimiento de la productividad laboral del 2,6 por ciento anual a fin de mantener un crecimiento anual de los ingresos per cápita del 2 por ciento durante los próximos 50 años. Más del 80 por ciento de ese aumento de la productividad laboral habría de servir para compensar las repercusiones del envejecimiento de la población en el crecimiento. Ocurre lo mismo — aunque en menor medida — en otras economías en proceso de envejecimiento como Italia, Alemania y Estados Unidos.

94. Las repercusiones económicas del envejecimiento de la población también se reflejan claramente en las proyecciones a largo plazo del gasto público en educación, salud y pensiones. El envejecimiento ejerce una considerable presión adicional en la financiación de la atención de la salud pública y las pensiones. Al mismo tiempo, reduce en cierta medida la presión para financiar la educación. La atención de la salud representa un reto fiscal importante ya que es probable que los gastos aumenten en un futuro próximo debido a la proporción creciente de ancianos entre la población y al creciente uso que estos hacen de los servicios formales de atención de salud. En cuanto a las pensiones, el problema de su viabilidad ya ocupa un lugar prominente en las agendas de muchos países y el aumento de los gastos en pensiones determina las perspectivas fiscales de los países en proceso de envejecimiento. Con respecto a la educación, la disminución incesante de la población en edad escolar representa una oportunidad única para aumentar la inversión por estudiante, sin aumentar a la vez el gasto total en educación.

95. Estos factores incidirán en los resultados en materia de pobreza. Las transferencias públicas desempeñan un papel importante en la reducción de la pobreza y la desigualdad. En el Brasil, por ejemplo, el sistema de pensiones ha permitido erradicar casi totalmente la pobreza en la vejez, y el nivel de las prestaciones mínimas (equivalentes al salario mínimo) ha aumentado más rápidamente que el de las prestaciones de jubilación, que son más elevadas, lo cual ha redundado en una reducción de la desigualdad⁵. Este ejemplo muestra que si los gobiernos de las sociedades en rápido envejecimiento no pueden asumir el costo adicional de la asistencia de salud y las pensiones, a la postre ello tiene repercusiones en los niveles de pobreza y desigualdad. Hay un riesgo real puesto que se han redoblado los esfuerzos para contener el gasto social global y el gasto público total a raíz de la crisis financiera y económica mundial de 2008. Por lo tanto, no se sabe

⁵ Gragnolati, M. y otros autores, 2011: *Growing Old in an Older Brazil; Implications of Population Aging on Growth, Poverty, Public Finance and Service Delivery, Directions in Development*, Washington, D.C., Banco Mundial.

hasta qué punto los sistemas de protección social podrán contribuir en el futuro a la prevención de la pobreza con la misma intensidad que antes.

96. Además, las opciones de financiación que pueden usar los gobiernos para sufragar el costo fiscal derivado del envejecimiento de la población tienen repercusiones en la acumulación de capital y el crecimiento económico. Existen principalmente tres formas de afrontar la demanda de gasto adicional en concepto de prestaciones de seguridad social. Una de ellas consiste en aumentar los niveles de imposición fiscal general para cubrir el aumento del costo de la seguridad social. Por lo general se considera que esta medida tiene consecuencias sobre la capacidad de ahorro de los contribuyentes, pero mantiene constante el poder adquisitivo de las personas que reciben las prestaciones y estimula el consumo y el crecimiento económico. Otro enfoque se basa en la reducción de las prestaciones de seguridad social para soportar la presión fiscal, lo que acarrea consecuencias sobre la capacidad de consumo y ahorro de los beneficiarios de las prestaciones y ejerce una presión a la baja sobre el desarrollo económico. El tercer enfoque consiste en financiar la deuda pública a fin de que el gobierno pueda prescindir de aumentar los impuestos o reducir las prestaciones, pero esto significa transferir la carga fiscal a las generaciones futuras si no se genera un crecimiento económico adicional. El resultado de cada una de estas diferentes opciones de financiación depende de muchos factores y refleja en gran medida la política económica de cada país. Es evidente que todas ellas tienen repercusiones importantes que determinan el resultado positivo o no del dividendo demográfico. Por lo tanto, se requiere una combinación razonable de políticas para mitigar esas preocupaciones intergeneracionales.

2.2. Pobreza e informalidad

97. A medida que las personas envejecen, la proporción de los ingresos del trabajo con respecto a los ingresos totales disminuye. En América Latina y el Caribe, por ejemplo, los ingresos del trabajo de los adultos jóvenes representan en promedio en torno al 90 por ciento de sus ingresos totales, mientras que, en el caso de las personas de más de 60 años, este porcentaje se reduce al 44 por ciento (53 por ciento para los hombres y 26 por ciento para las mujeres) ⁶.

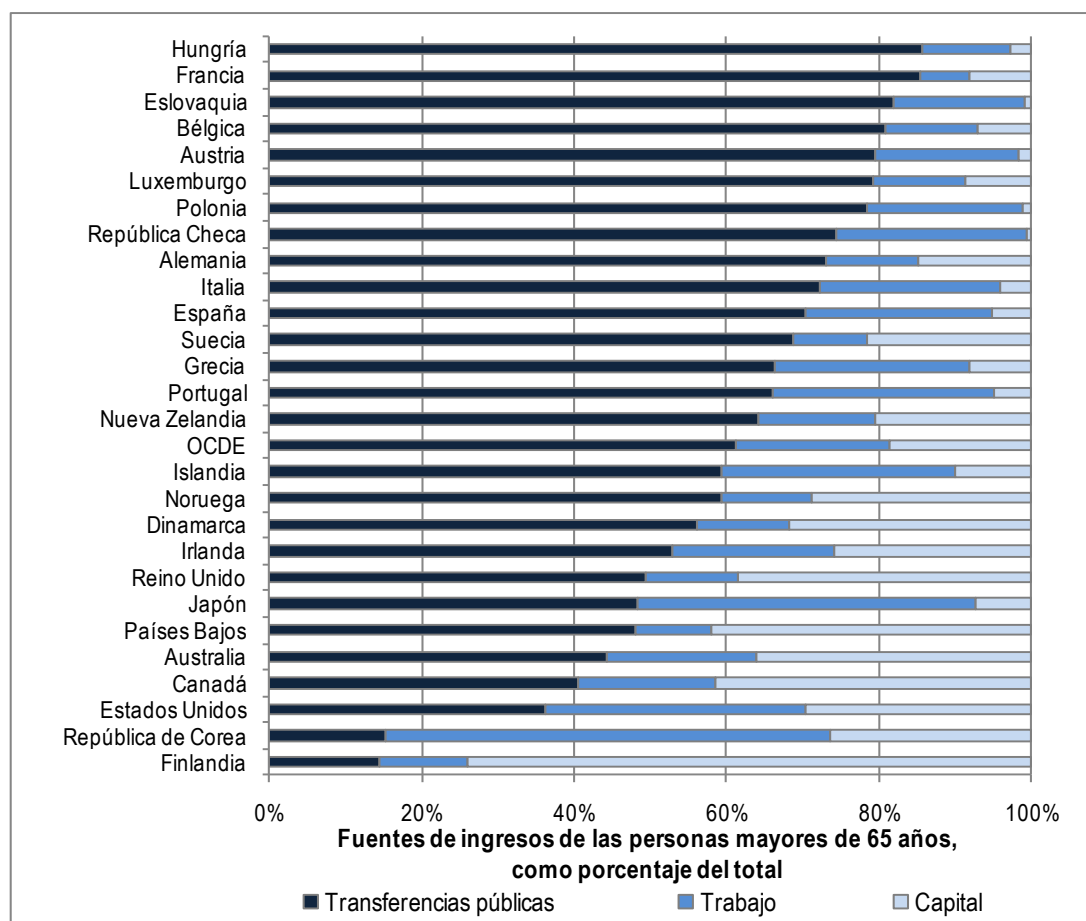
98. En casi todos los casos, los ingresos de las personas de edad avanzada proceden de una combinación de activos fijos, que en muchos casos consisten en magros ahorros, programas gubernamentales como sistemas de pensiones, y el apoyo que les brindan sus familiares. Sin embargo, la salida del mercado de trabajo en los países en desarrollo y, cada vez más, en los países desarrollados es lenta y no se produce de forma total. Los datos relativos a América Latina y el Caribe, por ejemplo, muestran que los ingresos del trabajo de las personas de edad avanzada siguen siendo significativos: en comparación con los ingresos de un adulto medio de entre 30 y 49 años, las personas de 60 años ganan en término medio en torno a dos tercios de lo que ganan los adultos en las edades más productivas, y las personas de 70 años siguen ganando en promedio más de un tercio de esa cantidad ⁷. En algunos países de la OCDE, como el Japón y los Estados Unidos, los ingresos del trabajo de las personas mayores de 65 años siguen siendo significativos (gráfico 2.1). El hecho de tener que depender de los ingresos laborales en la vejez es especialmente difícil cuando el mercado de trabajo ni siquiera ofrece suficientes empleos

⁶ Cotlear, D. (responsable de la publicación), 2011: *Population Ageing: is Latin America ready? Directions in Development*, Washington, D.C., Banco Mundial.

⁷ Cotlear, D. (responsable de la publicación), 2011, *op. cit.*

formales para la población más joven. Quienes trabajaron en la economía informal a lo largo de su vida laboral tendrán muchas probabilidades de seguir trabajando en dicho sector, con un alto riesgo de permanecer o de caer en la pobreza. Sin embargo, incluso a quienes trabajaron en el sector formal les puede resultar difícil seguir trabajando en dicho sector en una edad más avanzada, y corren el riesgo de verse abocados a la informalidad.

Gráfico 2.1. Fuentes de ingresos en la vejez en los países de la OCDE, 2009



Fuente: OCDE: *Pensions at a Glance 2009*.

99. ¿Son todas estas fuentes de ingresos suficientes para evitar que las personas de edad avanzada se vean sumidas en la pobreza, o existen algunas más que pueden contribuir a reducir la pobreza y la informalidad? En primer lugar, los ahorros son especialmente vulnerables a la inflación y a las crisis financieras. Por otro lado, en la mayoría de los países en desarrollo, los trabajadores rurales, los trabajadores independientes y los que realizan actividades generadoras de ingresos en la economía informal dependen de planes de ahorro y apoyo informales, como sistemas de ahorro rotativo, asociaciones de crédito, sociedades de ayuda mutua o sociedades funerarias. En la mayoría de los casos, esto no es suficiente y las personas siguen trabajando en la economía informal mientras estén en buena condición física. En muchos países de medianos ingresos, los programas de seguridad de los ingresos ofrecidos a través de mecanismos de ahorro individual no han logrado cumplir su objetivo, excepto en el caso de los trabajadores con un empleo estable y un nivel decente de ingresos. Se ha comprobado que dichos mecanismos requieren un empleo estable y suficiente capacidad contributiva. Este no es el caso de los trabajadores no convencionales (a tiempo parcial y con contratos temporales), los trabajadores de la economía informal o aquellos con salarios bajos.

100. Como se muestra en el capítulo 1, los países en desarrollo presentan los niveles más elevados de participación de la población de edad avanzada en la fuerza de trabajo, principalmente porque las personas de edad avanzada siguen trabajando para ganarse un sustento, principalmente en la economía informal. La falta de una cobertura de seguro social (una característica definitoria de la economía informal) motiva a las personas de edad avanzada a seguir trabajando. Las mujeres de edad avanzada, especialmente en los países de bajos ingresos, registran tasas de actividad muy altas. En situaciones de escasez o de falta de activos acumulados a lo largo de la vida, como ahorros, vivienda, ganado o tierras, la pobreza o la viudedad en edades avanzadas obliga a las mujeres a seguir trabajando, principalmente en la economía informal, durante largo tiempo y con muy poca seguridad de los ingresos. La falta de oportunidades de empleo decente a lo largo de la vida laboral es el principal desafío que hay que abordar para reducir los altos índices de trabajo informal en la vejez.

101. En los países donde los programas de seguridad de los ingresos son insuficientes y tienen una cobertura limitada, la tasa de pobreza es significativamente mayor ⁸. Las pensiones — cuando existen en los países en desarrollo — suelen ser pequeñas, y su cobertura desigual. La economía informal en particular se caracteriza generalmente por la ausencia de sistemas de pensiones. Dado que la economía informal crea la mayoría de los empleos en los países en desarrollo, resulta evidente que la mayoría de las personas en dichos países carece de pensión. Como la informalidad es cada vez más frecuente en las zonas urbanas, es probable que la pobreza de las personas de edad avanzada también aumente en esas zonas. En las zonas urbanas de Indonesia y la República de Corea, menos del 35 por ciento de los hombres y del 15 por ciento de las mujeres tienen acceso a pensiones ⁹. En América Latina, menos del 40 por ciento de los adultos de edad avanzada son pensionistas. Para solucionar el problema de la insuficiencia de la cobertura, algunos países establecen pensiones sociales o de subsistencia, de carácter no contributivo. Suelen tener un impacto considerable en la reducción de la pobreza y también pueden reducir las desigualdades entre las personas de edad avanzada, como en Bolivia, Brasil, Botswana y Sudáfrica. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el nivel de las prestaciones es demasiado bajo y su cobertura demasiado mínima para evitar que las personas de edad se vean sumidas en la pobreza. En el Asia Occidental, los sistemas de pensiones, cuando existen, suelen ofrecer tasas de sustitución de los ingresos del 60 por ciento para una media de 30 años de servicio ¹⁰. En un estudio relativo a 15 países subsaharianos, se compararon las tasas nacionales de pobreza con las tasas de pobreza de los hogares en los que había personas de edad avanzada en países que carecían de un régimen de pensiones. Las diferencias entre las tasas de pobreza fueron significativas en nueve países: en todos ellos, los hogares con personas de edad avanzada eran más pobres que los hogares donde no había personas de edad avanzada ¹¹.

⁸ OCDE: «Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries», marzo de 2011.

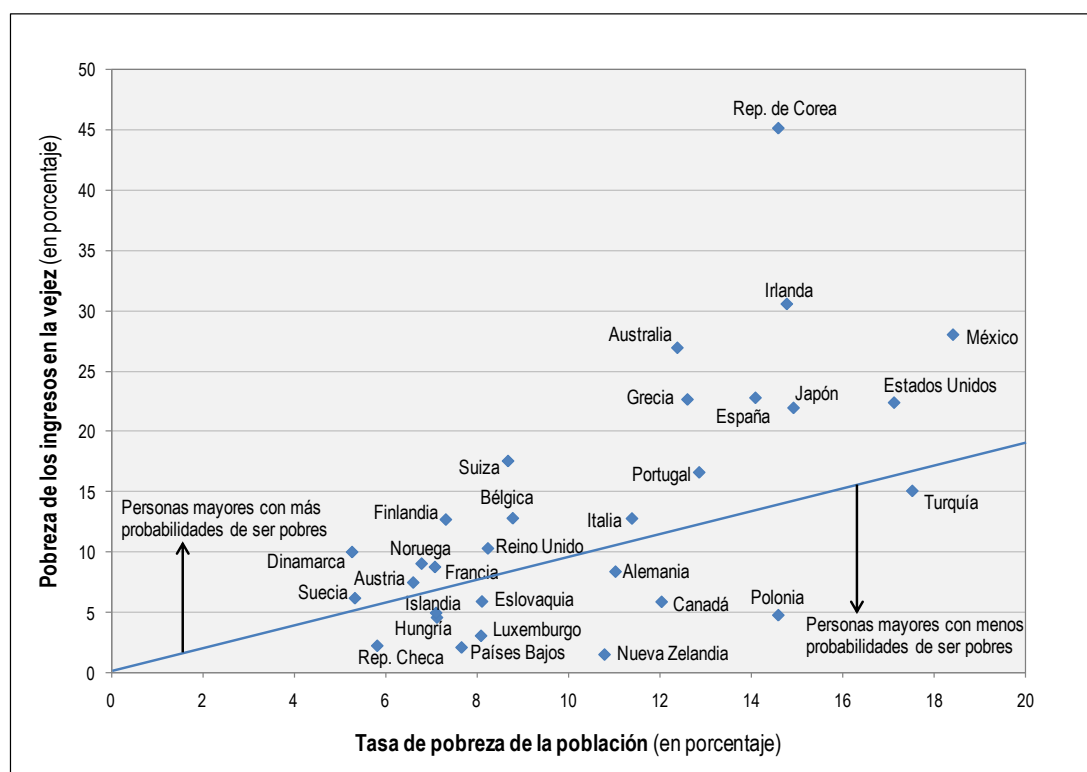
⁹ Giles, J., Wang, D. y Cai, W., 2012: «The Labor Supply and Retirement Behavior of China's Older Workers and Elderly in Comparative Perspective». También puede consultarse en Smith, J. P. y Majumdar, M. (responsables de la publicación): *Aging in Asia: Findings from New and Emerging Data Initiatives*, Committee on Population (CPOP), Division of Behavioral and Social Sciences and Education.

¹⁰ Naciones Unidas, 2008. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales; Comisión Económica y Social para Asia Occidental, Nueva York.

¹¹ Kakwani, N. y Subbarao, K., 2005: *Aging and Poverty in Africa and the Role of Social Pensions*. Social Protection Discussion Paper Series, Washington, D.C., Banco Mundial.

102. En algunos países desarrollados, como los Estados Unidos, Japón o Reino Unido, los programas públicos de pensiones pueden no proporcionar ingresos suficientes para la mayoría de las personas durante la jubilación (gráfico 2.2). Se trata en gran medida de una cuestión de género. En el Reino Unido, sólo el 30 por ciento de las mujeres tiene derecho a una pensión estatal básica completa, en comparación con el 85 por ciento de los hombres. Aunque el período de cotización que da derecho a percibir una pensión estatal completa se redujo a partir de 2010, sigue habiendo un gran número de personas de edad avanzada, en su mayoría mujeres, que se ven sumidas en la pobreza al jubilarse ¹². En 2009, se consideraba que aproximadamente el 14 por ciento de los hombres pensionistas y el 16,6 por ciento de las mujeres pensionistas de la UE-27 estaban en riesgo de pobreza ¹³. En la Federación de Rusia en 2006 el promedio de la cuantía de las pensiones públicas cayó por debajo del nivel «mínimo de subsistencia» oficial del país ¹⁴. Como respuesta a ello, el Gobierno ha aumentado las pensiones varias veces desde 2009, y la tasa media de sustitución era ya del 40,2 por ciento en 2010 ¹⁵.

Gráfico 2.2. La pobreza de ingresos en la vejez en los países del G-20



Fuente: OCDE, «Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries», marzo de 2011.

103. La familia ha sido tradicionalmente la fuente principal de apoyo financiero para las personas de edad avanzada — especialmente cuando no existen sistemas de protección social —, pero estos vínculos están empezando a desaparecer. La urbanización creciente

¹² Bisom-Rapp, S. y otros autores, *op.cit.*

¹³ *Active Ageing and Solidarity between Generations: A Statistical Portrait of the European Union 2012*, Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

¹⁴ Eberstadt, N. y Groth, H., 2010: «The Russian Federation; confronting the special challenges of ageing and social security policy in an era of demographic crisis», en *International Social Security Review*, vol. 63.

¹⁵ Eich y otros autores, 2012: «Reforming the public pension system in the Russian Federation», *IMF WP/12/201*, FMI, Washington, D.C.

y los estragos del VIH y el sida están socavando cada vez más los sistemas informales de protección social basados en la ayuda financiera y el apoyo que prestan la familia ampliada y la comunidad. De hecho, en algunas sociedades, especialmente aquellas afectadas por la pandemia del VIH y el sida pero también en países de altos ingresos como el Japón, los papeles se han invertido: los abuelos se están haciendo cargo cada vez más de sus nietos, y hasta que tienen 80 años de edad o más, las personas de edad avanzada transfieren recursos a las generaciones más jóvenes ¹⁶.

104. Debido a las deficiencias de los sistemas de pensiones o a la falta de ellos, al derrumbe de los mecanismos de apoyo familiar y a la insuficiencia de los ahorros, los trabajadores de edad avanzada tienen cada vez más probabilidades de trabajar en formas vulnerables de empleo que los empujan a situaciones de mayor vulnerabilidad o a depender de actividades generadoras de ingresos en la economía informal. Tal y como muestra el gráfico 2.3, las mayores tasas de actividad de la población de edad avanzada se dan en la región subsahariana, porque allí se registran los niveles más bajos de cobertura de beneficiarios de edad avanzada. En la India, la gran mayoría de las personas de edad avanzada son trabajadores independientes u ocasionales. Aunque la tendencia general se aplica tanto a los hombres como a las mujeres de edad avanzada, la proporción de hombres que se dedican al trabajo independiente es mayor que la de las mujeres y la tendencia se invierte en el caso del trabajo ocasional ¹⁷. En China, según las últimas encuestas urbanas, la informalización en el mercado de trabajo urbano está aumentando de forma considerable, lo que está afectando a las personas de edad avanzada, en especial las mujeres ¹⁸.

105. Un sistema de pensiones más amplio y generoso que ampare tanto a cotizantes como a no cotizantes repercute positivamente en las tasas de pobreza y en las tasas de actividad de las personas de edad avanzada. Por ejemplo, las tasas de pobreza en China son significativamente menores entre las personas de edad avanzada que tienen acceso a una pensión ¹⁹. Este generoso sistema también reduce la pobreza de otros grupos de población. Cuatro de los cinco países del África Meridional que cuentan con regímenes de pensiones sociales universales — Botswana, Lesotho, Mauricio y Sudáfrica — están realizando más progresos que sus vecinos hacia la consecución de los ODM relativos a la pobreza y la hambruna, la finalización de la escuela primaria y la igualdad de género en la educación primaria. En Namibia, los hogares en los que una persona de edad avanzada recibe una pensión social invierten más en la educación y la salud de los niños. Se están obteniendo datos similares respecto de Zambia y Mozambique, donde las transferencias de efectivo a las personas de edad avanzada han conllevado tendencias de gasto más elevadas en la escolarización de los niños. Se está poniendo un mayor énfasis en destinar más recursos públicos a las transferencias de efectivo para los ancianos, uno de los principales componentes de las prestaciones de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). En los países de América del Sur con sistemas de pensiones relativamente bien desarrollados (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), la pobreza en la vejez es considerablemente inferior que la media nacional ²⁰.

¹⁶ Nabalamba, A. y Chikoko, M., 2011: *Ageing Population Challenges in Africa*, Túnez: Banco Africano de Desarrollo.

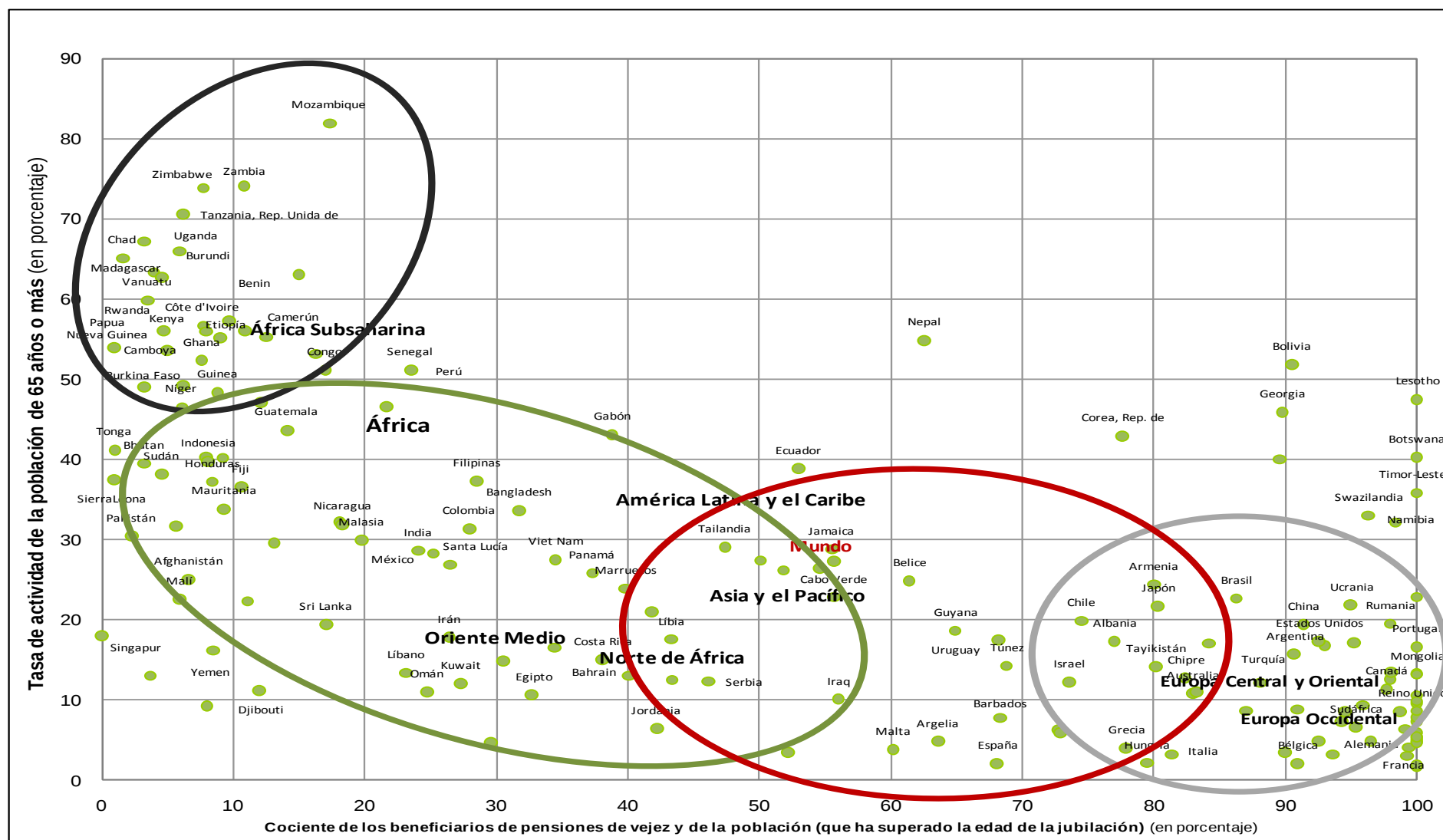
¹⁷ Rajan, S.: *Demographic ageing and employment in India* (OIT, Bangkok, 2010).

¹⁸ Yang, D. U. y Wang, M., 2010: *Demographic ageing and employment in China*, documento de trabajo núm. 57, Sector del Empleo (Ginebra, OIT).

¹⁹ Yang, D. U. y Wang, M., 2010, *op.cit.*

²⁰ Gasparini, L. y otros autores: *Poverty among the elderly in Latin America and the Caribbean* (La Plata, CEDLAS, 2007), pág. 33.

Gráfico 2.3. Beneficiarios de pensiones de vejez y tasa de actividad de las personas de 65 años o más, 2007-2011



Fuente: OIT SSI Laborsta (*Informe Mundial sobre la Seguridad Social*, publicación prevista en 2012).

106. En términos generales, aproximadamente el 80 por ciento de la población mundial no está suficientemente protegida en la vejez frente a los riesgos de enfermedad, discapacidad y falta de ingresos. Esto significa que sólo en los países de bajos y medianos ingresos unos 342 millones de personas de edad avanzada carecen actualmente de una seguridad suficiente de los ingresos. Ese número podría aumentar a 1 200 millones de aquí a 2050 si no se amplía la cobertura de los mecanismos actuales destinados a proporcionar seguridad de los ingresos en la vejez.

2.3. Escasez de mano de obra y de competencias laborales

107. Es probable que las actuales tendencias demográficas generen escasez de mano de obra. Varios países, en particular los países industrializados, manifiestan creciente preocupación ante una posible escasez de mano de obra como consecuencia del rápido envejecimiento de la población. Por ejemplo, las economías europeas podrían experimentar una escasez considerable de oferta de mano de obra después de 2018 ya que el grupo de edad de entre 20 y 59 años se reducirá de manera drástica, mientras que el grupo de edad de entre 60 y 69 años seguirá creciendo por 20 años más. El efecto del envejecimiento ya no será compensado por un crecimiento de las tasas de actividad de las mujeres y los trabajadores de edad avanzada. Según las proyecciones de la Comisión Europea, en 2025, las tasas de empleo de los trabajadores de edad avanzada de la Europa de los 25 se elevarán al 59 por ciento frente al 47 por ciento alcanzado en 2010 ²¹ según las estimaciones. El nivel en que se ha tomado conciencia de la escasez de mano de obra varía dentro de la Unión Europea. En los países con bajos niveles de desempleo, este problema está cobrando importancia rápidamente. Por ejemplo, en los Países Bajos, la demanda podría crear 600 000 nuevos empleos en 2015, pero en base a los datos demográficos, se prevé que el mercado de trabajo sólo crecerá en 225 000 puestos de trabajo. Sin embargo, en los países que registran persistentemente altos niveles de desempleo como consecuencia de la crisis económica y financiera mundial, la preocupación por la escasez de mano de obra puede parecer paradójica. Si bien esta cuestión sigue siendo una tendencia estructural, no es una prioridad en la agenda política ²².

108. La escasez de mano de obra será particularmente importante en los sectores que requieren ciertas competencias. En determinados sectores, como la atención de la salud, la educación y el transporte, ya están sonando señales de alarma. Por ejemplo, debido a la escasez de mano de obra calificada, en Alemania actualmente están vacantes cerca de un millón de empleos. Casi la mitad de las empresas alemanas buscan personal calificado, muchas de ellas en la industria manufacturera y el sector de los servicios. El rápido envejecimiento de la población de Alemania amenaza con agravar la escasez de mano de obra calificada en otros sectores en los próximos años ²³. En Suecia, algunos sectores económicos como el de la construcción y la industria mecánica se enfrentan a la escasez de mano de obra. Para muchas empresas, esta escasez se traduce en una pérdida de rentabilidad y competitividad. Los empleadores de la República Checa, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y Rumania han mencionado la escasez de trabajadores

²¹ Observatorio Europeo de Condiciones de Trabajo, 2010: *Demographic change and work in Europe*, Dublín, Eurofound (http://www.eurofound.europa.eu/ewco/surveyreports/EU0902019D/EU0902019D_2.htm).

²² *Global Population Ageing Peril or Promise?* Global Agenda Council on Ageing Society: Foro Económico Mundial, 2012, capítulo 10.

²³ Informe del Gobierno Federal sobre la situación demográfica y el desarrollo futuro de Alemania, noviembre de 2011 (en alemán). Véase http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2011/demografiebericht.pdf?__blob=publicationFile.

calificados como un obstáculo importante para el crecimiento de las empresas en los sectores de la industria manufacturera y la construcción²⁴. En los Estados Unidos se producirá una escasez de mano de obra en determinadas ocupaciones calificadas cuando empiece a retirarse la generación del «baby boom» en 2030. Habrá un déficit de más de tres millones de trabajadores que posean un grado de asociado²⁵ en 2018²⁶. Según algunas previsiones recientes, China tendrá en 2020 un déficit de 22 millones de trabajadores calificados a pesar de las grandes inversiones que el país está haciendo en el sector de la educación²⁷.

109. Los países en desarrollo y los países desarrollados enfrentan retos importantes debido a la escasez de trabajadores calificados en el sector de atención de la salud. En los países en desarrollo, en particular en los de bajos ingresos, la escasez de trabajadores calificados en dicho sector ya es manifiesta y se agravará porque también van a necesitar más trabajadores de la salud para las enfermedades crónicas. En los países desarrollados, existe una creciente demanda de personal especializado en los hospitales y en los centros de cuidados de larga duración derivada del aumento de la población de edad avanzada. En 2006, la OMS estimó que había una escasez global de 4,3 millones de trabajadores del sector de la salud en todo el mundo²⁸. De los 57 países en los que existe un déficit grave, 36 se encuentran en el África Subsahariana. En el último decenio, se ha observado un rápido incremento de la emigración de personal de la atención de la salud, especialmente hacia la mayoría de los países de la OCDE. A pesar de las tendencias recientes que indican signos de estabilización o de disminución en unos pocos países, en general, la emigración de este personal hacia los países de la OCDE sigue aumentando. Estos países tendrán que continuar sus esfuerzos recientes destinados a mejorar la formación y la retención del personal. La inmigración podría ayudarlos a hacer frente a la escasez de personal a corto plazo, pero no es una manera solvente de dar respuesta a las tendencias a largo plazo²⁹.

110. La escasez de trabajadores calificados no se limitará solamente a los segmentos más calificados del mercado de trabajo. Los empleos disponibles en el futuro serán no sólo aquellos que se creen para responder al repunte de la demanda o para atender las necesidades de los nuevos mercados, sino también los empleos actuales que queden vacantes cuando se jubilen las personas que los ocupan — un hecho que suele pasarse por alto. Si bien algunos de estos empleos podrían desaparecer al jubilarse quienes los ocupan, esto no ocurrirá en la mayoría de los casos. Las características de estos puestos de trabajo se ajustan más a la estructura predominante de empleo que a las de los nuevos puestos, lo cual refleja los patrones de empleo imperantes entre quienes se encuentran en sus últimos años de vida activa. Este aspecto tiene una incidencia importante en las políticas de mercado de trabajo, como, por ejemplo, los sistemas de tutoría y los contratos intergeneracionales³⁰.

²⁴ Mitra, P.: *Innovation, inclusion and intervention. From transition to convergence in Eastern Europe and the former Soviet Union*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008.

²⁵ Un grado de asociado es un título de pregrado académico otorgado al completar un curso de estudio que suele durar dos años.

²⁶ Neumark, D. H., Johnson, P. y Cuellar Mejia, M., 2012: *Future Skill Shortages in the U.S. Economy?* Documento de trabajo núm. 17213 del NBER (National Bureau of Economic Research).

²⁷ «Skilled workers shortfall of 40m forecast», *Financial Times*, 18 de noviembre de 2012.

²⁸ OMS: *Informe sobre la salud en el mundo 2006* (Ginebra, 2006).

²⁹ OCDE, 2010: *International Migration of Health Workers; Improving International Co-Operation to Address the Global Health Workforce Crisis*. OECD Observer Policy Brief.

³⁰ Comisión Europea: *The implication of demographic trends for employment and jobs* (Reino Unido, Alphametrics Ltd, 2005).

2.4. Educación y formación

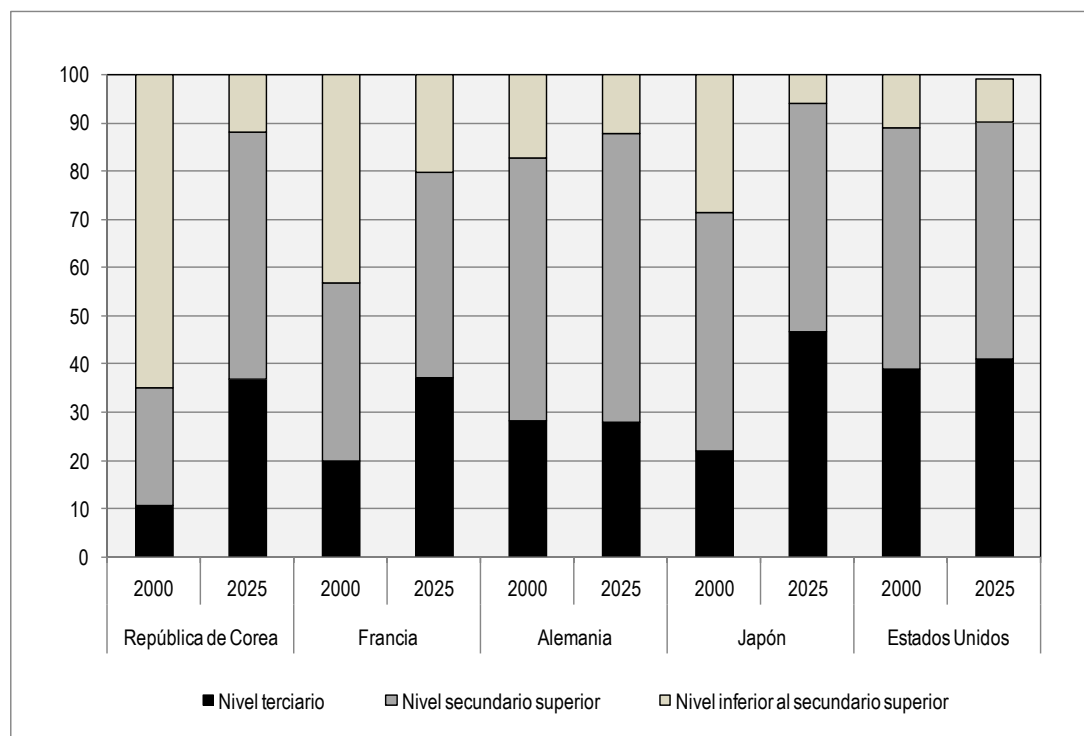
111. El envejecimiento de la población tiene importantes consecuencias en las posibilidades de mejorar tanto la educación como la formación en el puesto de trabajo. Cuando el tamaño de la población más joven (entre 15 y 24 años de edad) comienza a disminuir, es más fácil financiar políticas destinadas a mejorar las calificaciones de este segmento de la población, lo que facilita la transición de la escuela al trabajo, en el supuesto caso de que haya puestos de trabajo disponibles.

112. El envejecimiento de la población también incide en la inversión en educación, pues modifica las opciones de educación de las personas. Según la teoría del capital humano, en las sociedades con mayor esperanza de vida al nacer, menor mortalidad infantil y fertilidad reducida — en el supuesto de que todas las demás condiciones sean iguales —, las familias tienen incentivos para invertir más en educación. Por lo tanto, las próximas generaciones deberían tener un nivel de educación y una productividad más elevados que las anteriores, siempre que el sistema proporcione una educación de calidad para todos. Una población en edad de trabajar que tiene un mayor nivel de educación puede perfeccionarse más fácilmente a medida que envejece y sobrepasa la edad de máxima productividad. Una población de edad avanzada requiere más recursos para financiar la readaptación profesional de los trabajadores de edad avanzada, que representan una proporción más importante. Por consiguiente, es aún más importante que los trabajadores que deban seguir una reconversión profesional sean correctamente formados en su juventud.

113. Sin embargo, en la mayoría de los países, las personas de edad avanzada tienen un nivel de educación inferior al de sus homólogos más jóvenes — y las mujeres de edad avanzada están en desventaja con respecto a los hombres de edad avanzada. En un estudio relativo a 13 países, realizado principalmente en países en desarrollo ³¹, se indica que, en 2000, entre el 80 y el 90 por ciento de las personas de edad avanzada sólo habían cursado la enseñanza primaria o un nivel inferior. Por otra parte, el nivel de educación de las mujeres de edad avanzada tiende a ser más bajo que el de los hombres del mismo grupo de edad, con una brecha de género importante en China, República de Corea, India, Taiwán (China) y Viet Nam. Los únicos países donde el 30 por ciento o más de los hombres de edad avanzada han completado estudios posprimarios son la República de Corea, Filipinas y Taiwán (China). En el caso de las mujeres de edad avanzada, el nivel más elevado es del 22 por ciento y se registra en Filipinas. Sin embargo, el nivel de escolaridad de la población de edad avanzada cambiará notablemente entre 2000 y 2045. Los mayores incrementos se registrarán en la República de Corea, Egipto, Singapur y Taiwán (China). En América Latina y el Caribe, en El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua, alrededor del 90 por ciento o más de las personas de edad avanzada no tienen calificaciones profesionales.

114. El nivel de educación está aumentando rápidamente entre las generaciones más jóvenes, lo que significa que, en el futuro, como se muestra en el gráfico 2.4, los trabajadores de edad avanzada alcanzarán niveles de educación más elevados que los actuales. Este aumento del nivel de instrucción podría ser, en el futuro, una importante fuente de aumento de la productividad y de mejora de las perspectivas de empleo para las personas de edad avanzada.

³¹ Hermalin, A., Ofstedal, M. y Tesfai, R.: *Future characteristics of the elderly in developing countries and their implications for policy*, Comparative Study of the Elderly in Asia Research Report 06-62 (Ann Arbor, 2006).

Gráfico 2.4. Porcentaje de la fuerza de trabajo de entre 50-64 años de edad por nivel de instrucción en determinados países, 2000-2025

Fuente: OCDE, 2005, *op. cit.*

115. Las personas de edad avanzada participan menos en actividades de formación que sus homólogos más jóvenes. En una investigación sobre la formación complementaria realizada en Alemania se llegó a la conclusión de que no es la edad en sí la que explica la participación en este tipo de formación, sino más bien el nivel de calificaciones anterior. Los trabajadores de edad avanzada poco calificados son los que menos reciben formación complementaria, en cambio, la participación de los trabajadores altamente calificados de este grupo de edad en cursos de perfeccionamiento aumenta de hecho a partir de los 50 años³². Los datos disponibles también indican que muchos trabajadores de edad avanzada consideran que puede ser más beneficioso ofrecer educación y formación a sus hijos que aprovecharla ellos mismos³³.

116. A menudo para justificar la falta de interés de los empleadores en invertir en la formación de los trabajadores de edad avanzada se utiliza el argumento de que el período inmediatamente anterior a la jubilación es relativamente corto para compensar una inversión en la formación profesional de estos trabajadores. Sin embargo, debido a la alta rotación de trabajadores jóvenes, se puede prever que en promedio un trabajador de 50 años de edad permanecerá en un determinado empleo más tiempo que un trabajador de 20 años de edad.

³² Bosch, G. y Schief, S.: «Older employees in Europe between ‘work line’ and early retirement», en *Transfer. The European Review of Labour and Research*, 4/07, 13(4) (Bruselas, ETUI-REHS, 2007), pág. 589.

³³ Auer, P. y Popova, N.: *Labour market policy for restructuring in Turkey: The need for more active policies* (Ginebra, OIT, 2003).

2.5. Productividad laboral e ingresos

117. El efecto del envejecimiento de la población en la productividad a escala macroeconómica no es directo. La productividad se aumenta, entre otras cosas, mejorando los conocimientos, lo cual está estrechamente relacionado con la innovación, por ejemplo gracias al desarrollo de nuevos métodos de trabajo y nuevas tecnologías. La innovación y la creatividad son cualidades que suelen asociarse con los miembros más jóvenes de la sociedad (recuadro 2.1). Por esta razón, la reducción de la proporción de trabajadores jóvenes en la fuerza de trabajo podría frenar los avances científicos y tecnológicos, lo cual a su vez podría tener efectos negativos en el aumento de la productividad. No obstante, como se indica en la sección anterior, los cambios demográficos suelen llevar a las familias a invertir más en el capital humano de sus hijos, lo que podría contribuir a contrarrestar el efecto agregado negativo que tiene en la productividad una población de edad avanzada y menos creativa. Por otra parte, una proporción cada vez menor de población joven abarataría globalmente la inversión pública en educación y en capacitación temprana, lo que a su vez haría que la readaptación profesional de los trabajadores de edad avanzada fuera una manera más eficaz de mejorar la productividad de la fuerza de trabajo.

Recuadro 2.1 **Relación entre la productividad y la edad**

Lehman (1953) dio a conocer una curva de la edad creativa que muestra que en las ocupaciones creativas la productividad empieza a aumentar aproximadamente a los 20 años de edad hasta alcanzar su punto culminante entre los 30 años y los 45 años, y a partir de esta edad empieza a declinar. Por otra parte, los efectos del envejecimiento en la productividad varían según la ocupación. En las ocupaciones que dependen más de las capacidades cognitivas, como las científicas, los jóvenes suelen tener una ventaja. Sin embargo, en las ocupaciones relacionadas con la gestión, en las que la experiencia es un factor más importante para el desempeño en el empleo, los trabajadores de más edad suelen tener un desempeño por lo menos tan bueno como el de sus homólogos más jóvenes.

Los trabajadores de edad suelen apoyarse en los conocimientos, capacidades y experiencia profesional general adquiridos a lo largo de su vida laboral. Aportan a sus empleos cualidades tales como precisión, fiabilidad y capacidad de comunicación con los clientes y los colegas, estabilidad, menos ausentismo voluntario, una menor rotación, lealtad a la empresa, etc. Como lo demuestran la experiencia y las investigaciones, los asalariados de edad — asignados a puestos acordes con sus competencias individuales — son altamente productivos.

Fuentes: Lehman, H. C.: *Age and achievement* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 1953). Skirbekk, V.: *Age and individual productivity: A literature survey* (Rostock, Max Planck Institute for Demographic Research, 2003).

Naegele, G. y Walker, A.: *A guide to good practice in age management* (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound)) (Dublín, 2006).

118. Las nuevas tecnologías son uno de los factores determinantes que contribuyen al aumento de la productividad. Los estudios revelan un panorama heterogéneo de la voluntad y la capacidad de los trabajadores de edad de utilizar nuevas tecnologías. Sin embargo, ha disminuido notablemente la proporción de trabajadores que nunca han utilizado un ordenador en el trabajo, y la mejora más importante se registra entre los trabajadores de edad avanzada ³⁴.

³⁴ Eurofound: *Working conditions of an ageing workforce* (Dublín, 2008).

119. Otro problema que plantea la transición demográfica es el desequilibrio entre la productividad de la fuerza de trabajo y los costos de la fuerza de trabajo. Una creencia habitual es que si los trabajadores resultan menos productivos y más costosos con la edad, sobre todo en el contexto de los sistemas salariales basados en la antigüedad, podrían surgir importantes dificultades en términos de competitividad, rentabilidad e inversión. Si bien hay pocas investigaciones al respecto en relación con los trabajadores de la economía informal y de los países en desarrollo, los datos sobre los perfiles de edad-productividad-ingresos de los trabajadores asalariados en la región de la OCDE muestran que en algunos de estos países los ingresos aumentan de manera más importante con la edad o disminuyen muy poco en los grupos de más edad. En las economías en las que los costos laborales de estos trabajadores aumentan más rápido que su productividad, los empleadores pueden ser reticentes a mantener a los trabajadores después de cierta edad o a contratar a trabajadores de edad.

120. Si los trabajadores mayores resultan más caros, ello puede deberse más bien a los costos no salariales, como los costos de pensión o la cuña fiscal, que a los propios costos salariales. En Suiza y Finlandia, las cotizaciones a la seguridad social aumentan con la edad de los trabajadores, mientras que en los Estados Unidos, las prestaciones ofrecidas por el empleador, como el seguro de enfermedad y los planes de pensiones de prestaciones definidas, pueden generar con la edad importantes incrementos de los costos no salariales.

121. Con respecto a los ingresos, pueden variar mucho entre los diferentes grupos regionales y países, ya que algunos países hacen hincapié en los salarios basados en la antigüedad mientras que otros presentan perfiles salariales más uniformes o que disminuyen con la edad. En este segundo grupo, el porcentaje de trabajadores de edad en activo es mayor. Por ejemplo, los países de Europa Oriental tienden a mantener un perfil salarial uniforme, mientras que en la Europa de los 15, los ingresos medios continúan aumentando hasta el grupo de edad de 55 a 64 años, y sólo disminuyen a partir de los 65 años ³⁵.

122. Aunque los salarios basados en la antigüedad pueden fomentar la lealtad de los trabajadores y ayudar a retenerlos en la empresa a edades más tempranas, también pueden reducir las posibilidades de contratación y de retención de los trabajadores de más edad. En general se ha observado que los trabajadores de edad que corren el riesgo de perder sus puestos ya sea por supresión de puestos o por despido, pueden tener razones para aceptar salarios más bajos a cambio de seguridad en el empleo. No obstante, la cuestión principal que ha de examinarse es cómo pueden estructurarse equitativamente los salarios de una manera que aliente la productividad de los trabajadores de edad en el lugar de trabajo, y que a la vez reconozca sus necesidades financieras ³⁶.

³⁵ Eurofound, *op. cit.*

³⁶ Ghosheh, N. S., Lee, S. y McCann, D.: *Conditions of work and employment for older workers in industrialized countries: Understanding the issues* (Ginebra, OIT, 2006).

Recuadro 2.2
Recomendaciones tripartitas para abandonar el sistema de fijación de salarios basados en la antigüedad en Singapur

A fin de abandonar el sistema salarial basado en la antigüedad y adoptar un sistema más flexible, Singapur estableció en 2004 un comité tripartito compuesto por representantes del Gobierno, de los empleadores y de los trabajadores. Con arreglo al sistema flexible de salarios, la estructura de los salarios ha de incorporar una mayor proporción de componentes variables, tales como las primas al desempeño. En diciembre de 2010, un 64 por ciento de la fuerza laboral había reducido o estaba reduciendo la diferencia salarial (por un mismo trabajo) en un cociente de 1,5 o menos, cuando en 2009 este valor era del 59 por ciento. En promedio, el cociente entre los salarios máximos y mínimos en general es de 1,52, mientras que el de los ejecutivos y los jóvenes administradores es más alto, a saber, 1,62. A fin de avanzar más en la aplicación de un sistema flexible de salarios basado en el valor del empleo y de las cotizaciones del asalariado, el Consejo Nacional de Salarios recomienda a las empresas que se sigan esforzando por reducir la relación entre los salarios máximos y mínimos por debajo de 1,5, sobre todo cuando se ha incrementado el valor del empleo gracias a mejoras de la productividad y las competencias. Esto puede lograrse ajustando la escala salarial al aumento del valor del empleo, sobre todo en el caso del salario mínimo de la escala. De esta manera también se podría reducir al mínimo la necesidad de ajustar los salarios de los asalariados de edad avanzada que vuelven a ser contratados.

Fuente: Singapore National Wages Council Guidelines 2011/2012:
<http://www.mom.gov.sg/newsroom/Pages/PressReleasesDetail.aspx?listid=361>.

123. A medida que los trabajadores sigan envejeciendo en muchos países de medianos y altos ingresos, el perfil de edad de la fuerza de trabajo tendrá una menor proporción de trabajadores en el máximo de su capacidad productiva. Esta posibilidad lleva a pensar que dichas economías deberán impulsar un aumento de su productividad laboral, para lo cual sería necesario aumentar sustancialmente la inversión en capital humano, investigación y desarrollo, y capital físico.

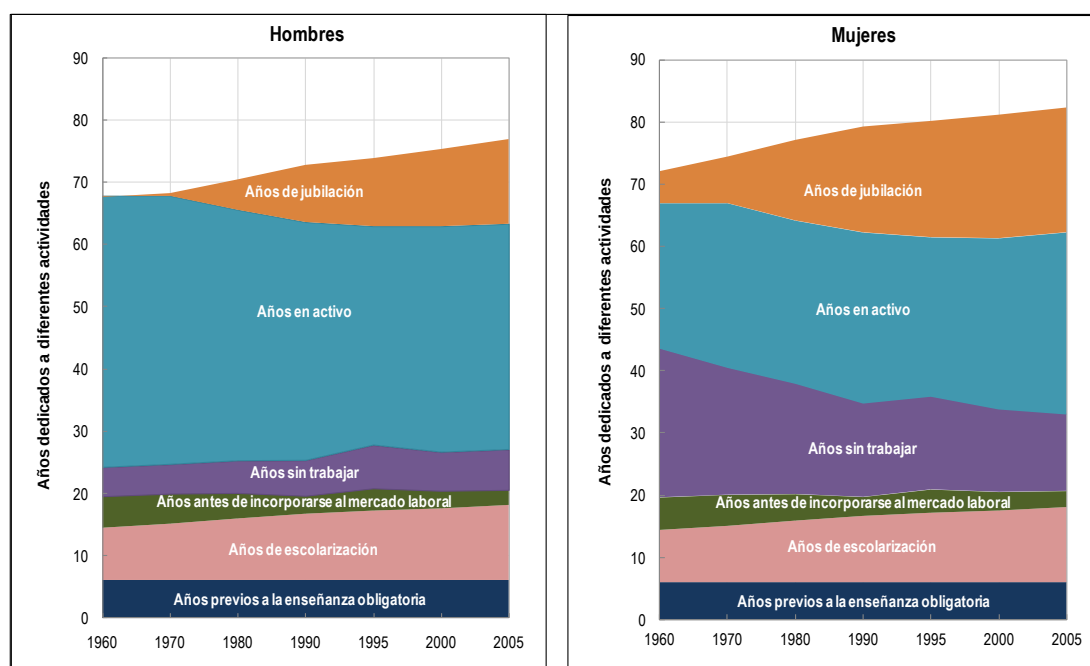
2.6. Patrones de jubilación

124. Los conceptos de «jubilación» y de «pensión de jubilación», tal como se entienden comúnmente, evolucionaron a lo largo del siglo XX en los países desarrollados, donde el derecho a jubilarse beneficiándose de una prestación de seguridad de los ingresos se ha reconocido para la mayoría de la población.

125. Hace más de 100 años, cuando se establecieron los primeros regímenes de pensiones de jubilación en Europa, las pensiones de vejez se limitaban a proporcionar ciertos ingresos a las personas que ya no eran físicamente aptas para el trabajo debido a su edad o a su estado de salud. El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), establece un vínculo claro entre la edad a la que se tiene derecho a beneficiarse de una pensión de vejez (edad de jubilación) y la capacidad para trabajar: «La edad prescrita no deberá exceder de sesenta y cinco años. Sin embargo, la autoridad competente podrá fijar una edad más elevada, teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país de que se trate.» En los países con altos ingresos, la jubilación ha pasado poco a poco a considerarse un período bien merecido de descanso y ocio tras años de intenso trabajo.

126. En los países de altos ingresos y en algunos países de medianos ingresos, la edad efectiva de jubilación empezó a disminuir pese a que, en promedio, las personas tenían mayor esperanza de vida y gozaban cada vez más de un estado de salud relativamente bueno. Deben abordarse con gran cuidado los esfuerzos destinados a conciliar las expectativas de los trabajadores por lo que se refiere al momento en que han de jubilarse con las capacidades del resto de los trabajadores y de la economía para atender sus necesidades. En el gráfico 2.5 se muestra el número de años que han dedicado las personas a distintas actividades a lo largo del ciclo de vida en un «país industrializado tipo» desde 1960, según la definición de la OCDE.

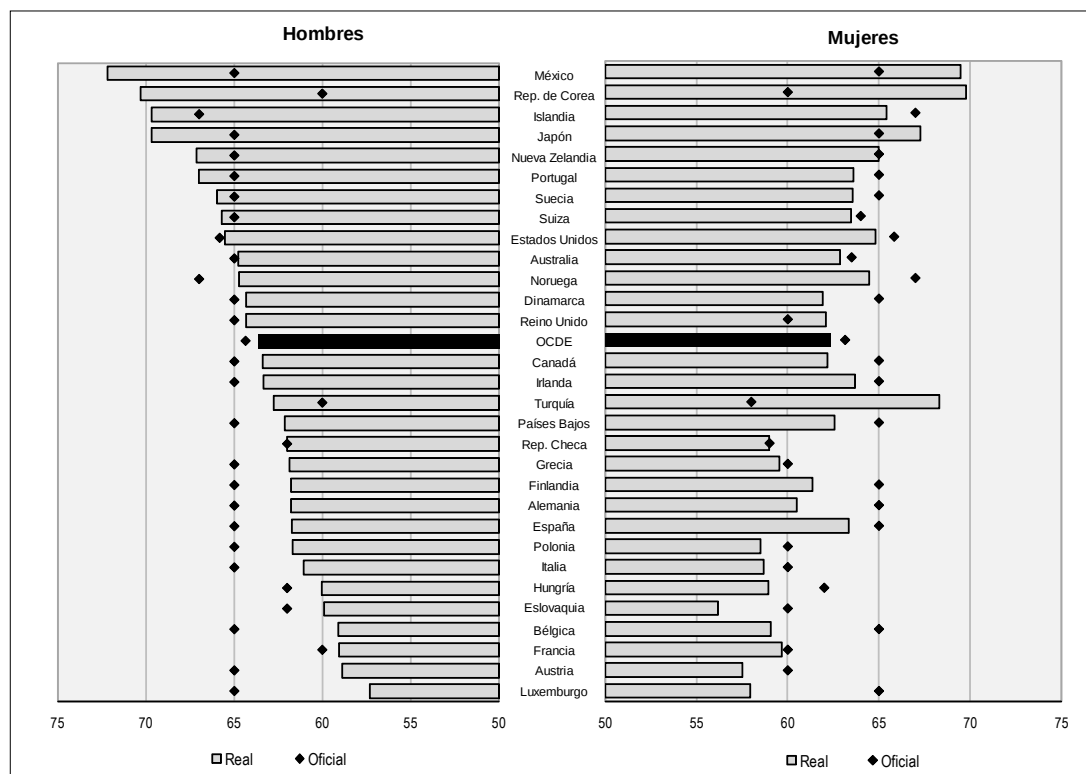
Gráfico 2.5. Años dedicados por hombres y mujeres a diferentes actividades en un país «típico» de la OCDE



Fuente: i) OCDE, 2009: *Society at a Glance 2009: OCDE Social Indicators*; ii) OCDE, 2006: *Employment Outlook* (<http://dx.doi.org/10.1787/548526737374>).

127. En el Japón, Reino Unido, República de Corea, México y Turquía tanto los hombres como las mujeres se jubilan en promedio mucho después de la edad legal de jubilación, mientras que en Suiza, Suecia, Portugal, Nueva Zelanda e Islandia, sólo lo hacen los hombres (gráfico 2.6). Eso pone de relieve el efecto real que tienen las políticas públicas en materia de pensión de vejez en el comportamiento de la población, independientemente de que la cobertura del sistema público de pensiones sea importante o no. Si las prestaciones son demasiado reducidas, las personas necesitan trabajar para obtener ingresos suficientes para sobrevivir. Las condiciones de esas prestaciones se deben revisar con el fin de velar por que se proporcione el nivel mínimo de seguridad de los ingresos.

Gráfico 2.6. Edad real de jubilación y edad legal de jubilación en algunos países de la OCDE
(decenio de 2000)



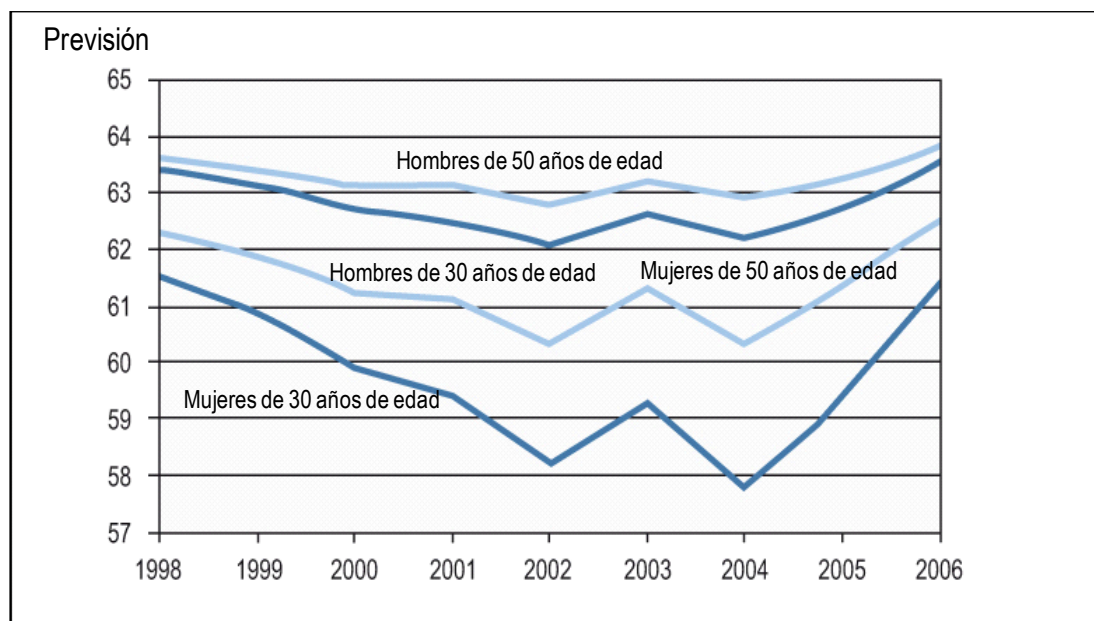
Fuente: OCDE: *Pensions at a Glance* 2011.

128. Cubrir las necesidades financieras es el principal motivo que impulsa a un trabajador a seguir trabajando, pero no el único. Existen otras razones prácticas y algunas consideraciones puramente personales que también contribuyen a que una persona de edad decida seguir trabajando o reintegrarse a la fuerza de trabajo tras un período de inactividad. La mala salud puede explicar la decisión de jubilarse a una edad temprana, pero los trabajadores consideran que la mejora de la salud y el bienestar y la búsqueda de un mejor equilibrio entre la vida profesional y la vida familiar son factores que justifican la decisión de seguir trabajando. Asimismo, entre las ventajas derivadas de la prolongación de la vida laboral también se han mencionado las relaciones con los compañeros de trabajo y los superiores, en particular los sentimientos de aprecio y pertenencia, así como el hecho de disponer de más tiempo para preparar mejor la jubilación³⁷.

129. Desde mediados del decenio de 1990, se ha observado una marcada tendencia en el marco de las políticas públicas de pensiones de todo el mundo a vincular la edad legal de jubilación a la evolución de la esperanza de vida de la población general. Suecia fue el precursor al adoptar una reforma de las pensiones en ese sentido, y después lo hicieron otros países de Europa y del mundo en desarrollo. El nuevo sistema de pensiones en Suecia establece una edad de jubilación flexible, que permite al trabajador jubilarse a los 61 años. Según el nuevo sistema, la edad prevista de jubilación de un trabajador se calcula sobre la base de la esperanza de vida establecida para cada cohorte por año de nacimiento. En el gráfico 2.7 se muestra un ejemplo con las cohortes de 30 y 50 años de edad.

³⁷ Eurofound: *Employment initiatives for an ageing workforce in the EU15* (Dublín, 2006).

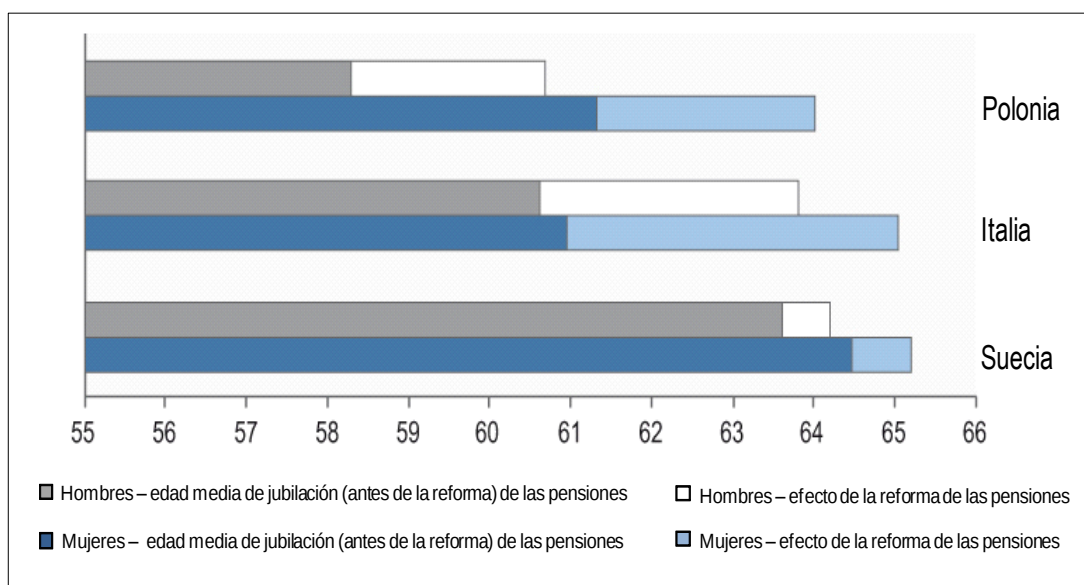
Gráfico 2.7. Nuevas disposiciones para flexibilizar las edades de jubilación: Método de Suecia para aplicar un régimen flexible de jubilación basado en la esperanza de vida de cada cohorte de edad – Ejemplo con personas de 30 y 50 años de edad, 1998-2006



Fuente: *Expected effective retirement age in the Nordic countries*, Finnish Centre for Pensions; Statistical Report 2/2008, pág.31.

130. La situación parece ser relativamente similar en los países que han seguido los pasos del modelo sueco, como Polonia e Italia, tal y como se muestra en el gráfico 2.8. Las mujeres serán las más afectadas, dado que según las previsiones permanecerán en el mercado de trabajo entre tres y cinco años más.

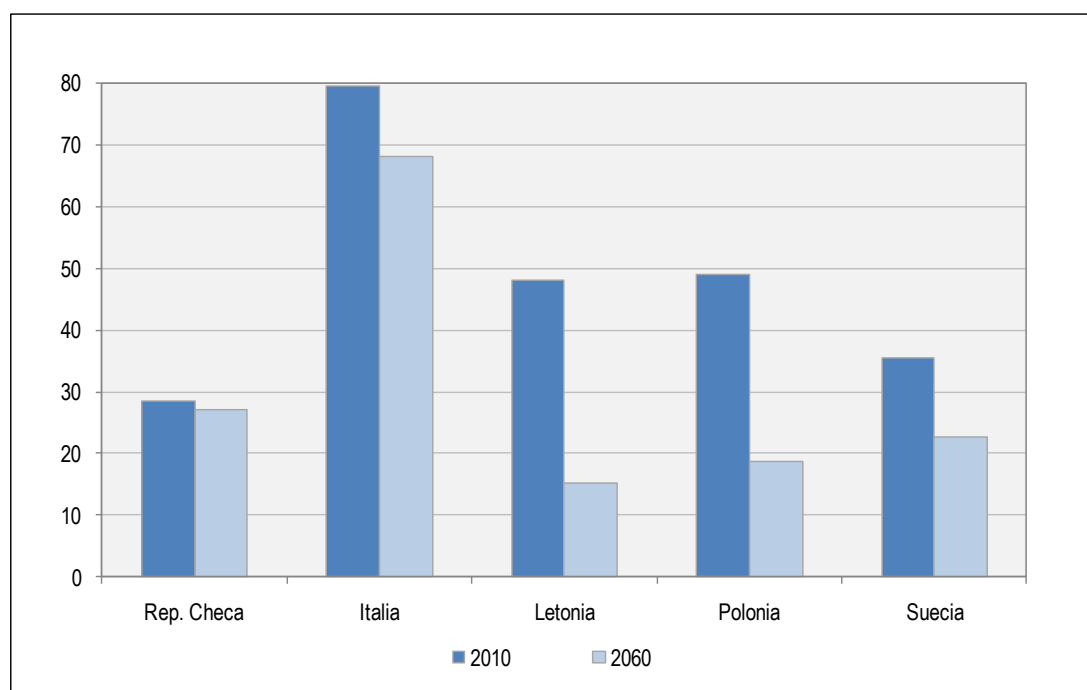
Gráfico 2.8. Estimaciones de los efectos de la reforma de las pensiones en la edad media de jubilación en 2060 en Suecia, Polonia e Italia



Fuente: Banco Mundial: «Non-financial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World» – Volume 1, Progress, Lessons and Implementation de Holzmann, R., Palmer, E. y Robalino, D. (responsables de la publicación).

131. La adecuación de las prestaciones también se ve fuertemente afectada por las reformas adoptadas en el marco de los regímenes nacionales de cotización definida. Según los cálculos de la OIT, tal y como se indica en el gráfico 2.9, es probable que la tasa de sustitución de las pensiones se reduzca en casi 20 puntos porcentuales a largo plazo. Se prevé un aumento constante del número de trabajadores que se jubilen con pensiones de niveles cercanos a los mínimos garantizados, y que necesiten trabajar para complementar sus reducidos ingresos de sustitución. Ese fenómeno previsible puede infundir en la población desconfianza en el sistema global de pensiones. Se debe hacer todo lo posible por mejorar el principio de solidaridad de dichos sistemas públicos de pensiones y fomentar un entorno más propicio para mejorar el bienestar de las personas de edad avanzada, en particular a través de la prestación de servicios sociales y de salud subvencionados, y otras prestaciones en especie, como por ejemplo en materia de vivienda.

Gráfico 2.9. Tasa bruta de sustitución en el momento de la jubilación (% del salario), en varios sistemas públicos de pensiones con regímenes nacionales de cotización definida



Fuente: Cálculos de la OIT basados en «The 2012 Ageing Report – Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)», Comisión Europea, 2012.

2.7. Cobertura de la protección social

La crisis y la seguridad social

132. La actual crisis mundial ha tenido efectos importantes en las condiciones de jubilación de las personas a nivel mundial. Así, por ejemplo, en los países más afectados de Europa, la crisis del euro ha tenido repercusiones casi inmediatas en los pensionistas de edad en Grecia, España, Irlanda, Portugal, Italia y Chipre, porque se han aplicado reducciones generalizadas de las pensiones. También se han reducido los futuros derechos de pensión tanto en el caso de las pensiones del seguro social como de las pensiones sociales financiadas mediante impuestos.

133. La lentitud de la recuperación económica está teniendo importantes repercusiones en estos sistemas de pensiones. Las elevadas tasas de desempleo que se están registrando reducen los ingresos procedentes de las cotizaciones necesarios para pagar los gastos en prestaciones en un futuro inmediato, sobre todo en el marco de los regímenes de pensiones financiados en base al método de reparto y de los regímenes parcialmente financiados. Los gobiernos que necesitan obtener crédito para financiar sus gastos corrientes han tenido que enfrentarse a la creciente presión de los mercados financieros para que realicen reformas políticas en respuesta al creciente déficit de sus sistemas de pensiones. A pesar de que la crisis ha agravado el desequilibrio financiero existente en los sistemas públicos de pensiones al reducir drásticamente los ingresos procedentes de las cotizaciones, mientras que los gastos se han mantenido constantes o incluso han aumentado, estas reformas tienen graves consecuencias a largo plazo, ya que los trabajadores desempleados habrán acumulado menos derechos de pensión en el momento de su jubilación. Ello es especialmente preocupante en el caso de los trabajadores ocupados en formas atípicas de empleo, como el trabajo a tiempo parcial y temporal, en las que predominan las mujeres.

134. La crisis también ha provocado una fuerte caída de los valores de los activos financieros que afecta a las pensiones procedentes de pilares de capitalización. Por lo tanto, ningún sistema de pensiones, independientemente de su estructura, ha sido inmune a la crisis. El actual entorno caracterizado por bajos tipos de interés plantea desafíos a los sistemas de pensiones y lleva a plantearse si los sistemas de pensiones de capitalización son un enfoque razonable desde el punto de vista de la seguridad del ingreso. Por motivos macroeconómicos, los mecanismos de reparto tal vez sean más apropiados en este contexto caracterizado por bajos tipos de interés.

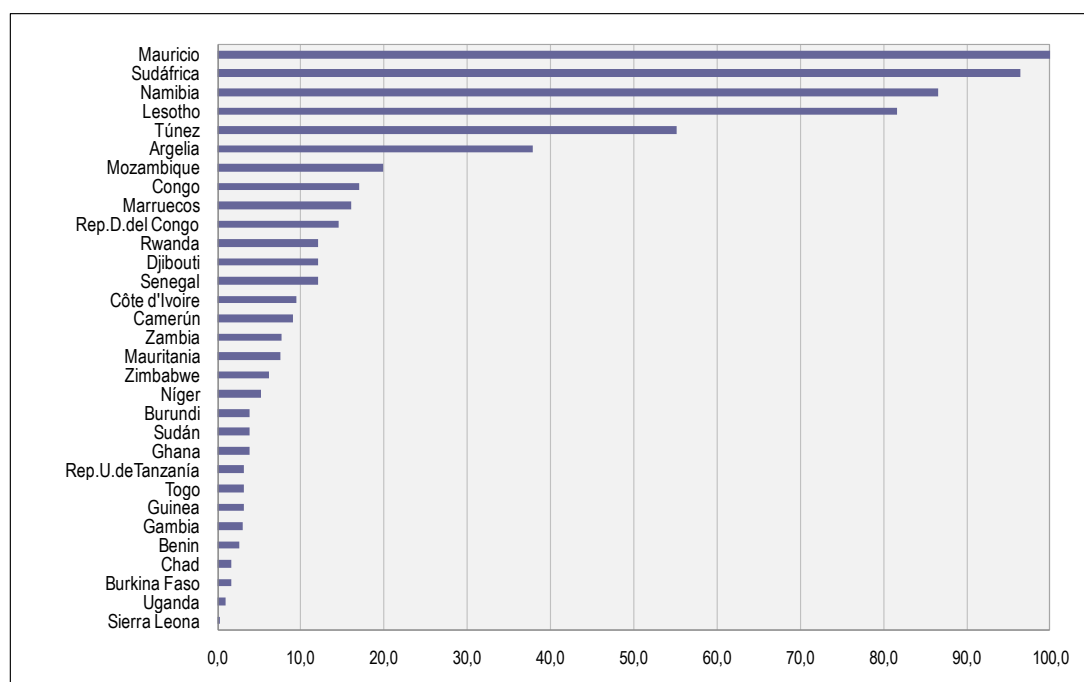
135. En cambio, en otros países donde las disposiciones en materia de seguridad social son limitadas, para hacer frente a la crisis financiera los gobiernos de América Latina adoptaron importantes medidas con objeto de extender sus sistemas de seguridad social a todas las personas a raíz de las diferentes crisis financieras ocurridas en los decenios de 1990 y 2000. En el Brasil, por ejemplo, el establecimiento de un programa no contributivo y de un programa para los trabajadores rurales a raíz de la crisis financiera de 1999 ha permitido extender la cobertura de las prestaciones de vejez a una parte de la población normalmente excluida, y el rápido crecimiento de las prestaciones mínimas ha contribuido a una reducción de las desigualdades³⁸.

136. Los mejores sistemas de cobertura se encuentran en países donde, además de disponer de regímenes contributivos para los trabajadores de la economía formal, se han introducido pensiones universales (Mauricio, Namibia y Lesotho) o pensiones de asistencia social que cubren a una gran parte de la población (Sudáfrica). Estos países han logrado una amplia cobertura al asignar una parte importante de sus recursos públicos a la seguridad social. Mauricio y Sudáfrica gastan en pensiones y otras prestaciones de seguridad social más del 5 por ciento de su PIB, mientras que la mayoría de los países del África Subsahariana no asigna a estos fines más del 1 por ciento del PIB, en su mayor parte destinado a pagar las pensiones de los funcionarios (véase el gráfico 2.10). El volumen del presupuesto público influye significativamente en la capacidad del Estado de proporcionar una seguridad social adecuada, incluidas las pensiones, aunque la economía política puede ser un factor determinante a la hora de elegir un enfoque que se adecue a los objetivos de la sociedad.

³⁸ Gragnolati, M. y otros autores, 2011, *op. cit.*

137. Además, de una comparación de la situación nacional en materia de cobertura en función del PIB per cápita se desprende que algunos países obtienen unos resultados relativamente favorables en materia de cobertura pese a sus bajos niveles de ingresos en general. Ello demuestra claramente que las políticas de protección social pueden ser expansivas si están respaldadas por una voluntad política, muchas veces con el objetivo de que dichas políticas se perciban como inversiones para el futuro desarrollo del país.

Gráfico 2.10. Cobertura de las pensiones en África, 2005: pensiones de vejez en porcentaje de la población de edad



Fuente: Cálculos de la OIT basados en los últimos datos disponibles en el *World Social Security Report 2010/11*.

138. En Asia, la población de Mongolia y de los países de la CEI disfruta de una cobertura relativamente alta. Sin embargo, el escaso gasto en seguridad social de algunos de estos países, así como otros factores, indican que las pensiones que se están pagando son muy reducidas y a menudo no son suficientes para sacar a las personas de edad de la pobreza. En el caso del Japón, el indicador se sitúa por debajo del 100 por ciento, pero esto obedece únicamente al hecho de que muchos japoneses se jubilan mucho después de los 60 años. En el resto de los países asiáticos, sólo una minoría está amparada por la cobertura de las pensiones de vejez. Las tasas de cobertura oscilan entre el 20 y el 40 por ciento, salvo en los países del Asia Sudoriental, donde la cobertura es aún menor. En la República de Corea, desde principios del decenio de 1990 se ha introducido una amplia gama de prestaciones de seguridad social a medida que iba mejorando el desarrollo económico del país y en respuesta a las expectativas de la población de disponer de un nivel más elevado de seguridad social gracias a la participación activa de los interlocutores sociales.

139. En América Latina y el Caribe, cuya tradición de seguridad social está muy arraigada, en la mayoría de los casos la cobertura refleja la proporción de las personas que trabajan en la economía formal (del 30 al 60 por ciento, excepto en algunas islas del Caribe donde el grado de formalización de la economía es mayor). En el Brasil, parece que las pensiones contributivas, combinadas con pensiones sociales y rurales financiadas mediante impuestos, permiten que la mayoría de la población perciba algún tipo de ingreso, aunque todavía hay muchas personas sin cobertura. El Estado Plurinacional de

Bolivia, que introdujo una reducida pensión universal hace unos años, también ha conseguido dar cobertura a una parte importante de las personas de edad, si bien sigue habiendo muchas personas que por ley deberían percibir alguna prestación pero que de hecho se encuentran al margen del sistema. Muchas veces su capacidad contributiva no se tiene suficientemente en cuenta al concebir y adoptar determinados sistemas de pensiones, en particular los basados en planes de ahorro individuales.

Sesgo de género en el acceso a la seguridad social

140. En la mayoría de los países, la esperanza de vida de las mujeres es mayor que la de los hombres. Por lo tanto, las mujeres están más expuestas a la inseguridad del ingreso en la vejez. Su seguridad en materia de ingresos refleja las desigualdades de género en aspectos tales como el acceso al mercado de trabajo, las oportunidades de empleo, las persistentes desigualdades salariales entre hombres y mujeres, una mayor exposición a la informalidad, las restricciones en el acceso a la tierra u otros activos y los derechos de sucesión, así como el reparto desigual de las responsabilidades relacionadas con el cuidado de personas entre hombres y mujeres. Por estos motivos, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo muchas mujeres de edad son económica y socialmente vulnerables. En un gran número de países, las mujeres se ven obligadas a mantener un determinado nivel de actividad para compensar la disminución del apoyo familiar y la ausencia de regímenes de pensiones universales³⁹. Los gráficos 1.28 y 1.29 muestran que la participación de las personas de edad en la fuerza de trabajo parece disminuir en aquellos países con un mayor nivel de gasto. Cabe señalar que las tasas de participación de los hombres son más sensibles a la variación del gasto que las de las mujeres. Ello puede atribuirse al hecho de que los niveles de prestaciones para los hombres suelen ser más elevados que los correspondientes a las mujeres en aquellos países donde existen regímenes de pensiones. A su vez, las pensiones más altas que perciben los hombres pueden explicarse, en la mayoría de los casos, por el hecho de que las mujeres son más proclives a interrumpir sus carreras profesionales para el cuidado de sus hijos y a trabajar en formas más precarias de empleo a tiempo parcial y temporal.

141. La cobertura de las pensiones tiene una fuerte dimensión de género. Las mujeres están menos representadas en la economía formal, por lo que su situación no les permite cotizar a los regímenes de pensiones del seguro social en la misma medida que los hombres. Cuando las mujeres perciben pensiones del seguro social, suelen percibirlas en las mismas condiciones que los hombres, en función de sus ingresos y de sus períodos de cotización. Ahora bien, las desigualdades de género surgen porque las mujeres suelen trabajar en empleos peor remunerados que los que ocupan los hombres. Además, puede ocurrir que las mujeres coticen durante menos tiempo, ya sea porque interrumpen su carrera profesional para cuidar a sus hijos o asumir otras responsabilidades relacionadas con el cuidado de personas, o porque se las alienta a abandonar el mercado de trabajo antes que a los hombres. Los regímenes de pensiones basados en el ahorro individual pueden incluir otros elementos que conllevan desigualdades de género, como períodos más largos para la adquisición de los derechos de pensión o el cálculo de las pensiones basado en cuadros de mortalidad diferenciados por género, lo que puede dar lugar a unos derechos de pensión inferiores⁴⁰.

³⁹ OIT: *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in the time of crisis and beyond* (Ginebra, 2010). En el *World Social Security Report 2013*, de próxima publicación, se incluye un capítulo sobre las necesidades de las mujeres de las zonas rurales en materia de seguridad social.

⁴⁰ Ginn, J., Street, D., y Arber, S. (responsables de la publicación), 2001: *Women, Work and Pensions: International Prospects*, Buckingham; Marin, B. y Zólyomi, E. (responsables de la publicación), 2010: *Women's work and pensions: what is good, what is best? Designing gender-sensitive arrangements*, Ashgate.

142. Y, cuando existen pensiones del seguro social, muchas mujeres que no tienen derecho a cobrar una pensión propia dependen de las pensiones de sus maridos, como derechos de pensión derivados, que suelen ser inferiores a los derechos de pensión a título propio y en la mayoría de los casos están condicionadas a la continuación del matrimonio, lo que puede dejar a las mujeres en una situación de vulnerabilidad. El anterior gráfico 2.9 muestra que la mayoría de los países del G-20 tienen unas edades de jubilación legales más cercanas a los 65 años y más similares para los hombres y las mujeres ⁴¹.

143. Las pensiones no contributivas desempeñan una importante función a la hora de garantizar una seguridad básica del ingreso en la vejez en aquellos países que no cuentan con sistemas de pensiones del seguro social, especialmente para las mujeres, que suelen estar excesivamente representadas en la economía informal ⁴². En muchas partes del mundo, las mujeres suelen beneficiarse en mayor medida de pensiones no contributivas, que proporcionan por lo menos un nivel mínimo de seguridad del ingreso en la vejez. Aunque las prestaciones no contributivas pueden desempeñar una importante función a la hora de garantizar la cobertura de protección social a las mujeres, cabe señalar asimismo que estos regímenes suelen ofrecer unos niveles de prestaciones inferiores a los de los regímenes contributivos, y muchas veces están supeditados a una comprobación del ingreso. Por lo tanto, para garantizar una protección social adecuada a las mujeres, es necesario prestar la debida atención a todas las formas de protección social.

Envejecimiento y prestaciones por discapacidad ⁴³

144. El envejecimiento de la población ha conllevado un incremento de la demanda de prestaciones por discapacidad, ya que el promedio de edad de la fuerza de trabajo está aumentando, y los trabajadores de más edad tienen más probabilidades de sufrir una discapacidad. Tal como se indica en el *Informe mundial sobre la discapacidad* de 2011 publicado por la OMS, la discapacidad forma parte de la condición humana, casi todas las personas sufrirán algún tipo de discapacidad transitoria o permanente en algún momento de su vida, y las que lleguen a la senilidad experimentarán dificultades crecientes de funcionamiento ⁴⁴. Los regímenes de protección social de la salud y de prestaciones deben prever que se garantice el acceso de las personas de edad discapacitadas a centros de día, servicios de asistencia a domicilio, centros de vida asistida, residencias y centros de cuidados paliativos.

⁴¹ Algunos países, entre ellos la República Checa, Eslovaquia, Lituania, Malta, Polonia, Reino Unido y Ucrania están aumentando progresivamente la edad de jubilación para las mujeres para lograr la igualdad de género.

⁴² Véase Hagemeyer, K. y Schmitt, V., 2012: «Providing Social Security in Old Age: The International Labour Organization View», en ADB (responsables de la publicación): *Social protection for older persons: Social pensions in Asia* (Manila: Banco Asiático de Desarrollo), págs. 137-152, <http://www.adb.org/sites/default/files/pub/2012/social-protection-older-persons.pdf>; OIT, 2010: *Extending social security to all. A guide through challenges and options* (Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo), <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?resourceId=16152>.

⁴³ Las principales fuentes de referencia para esta subsección son: UNFPA y HelpAge International, 2012: *Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and A Challenge* (Nueva York y Londres: Fondo de Población de las Naciones Unidas y HelpAge International, <http://www.helpage.org/download/5059f6a23af15>); y Organización Mundial de la Salud, 2011: *Informe mundial sobre la discapacidad*, versión íntegra en inglés, http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215_eng.pdf.

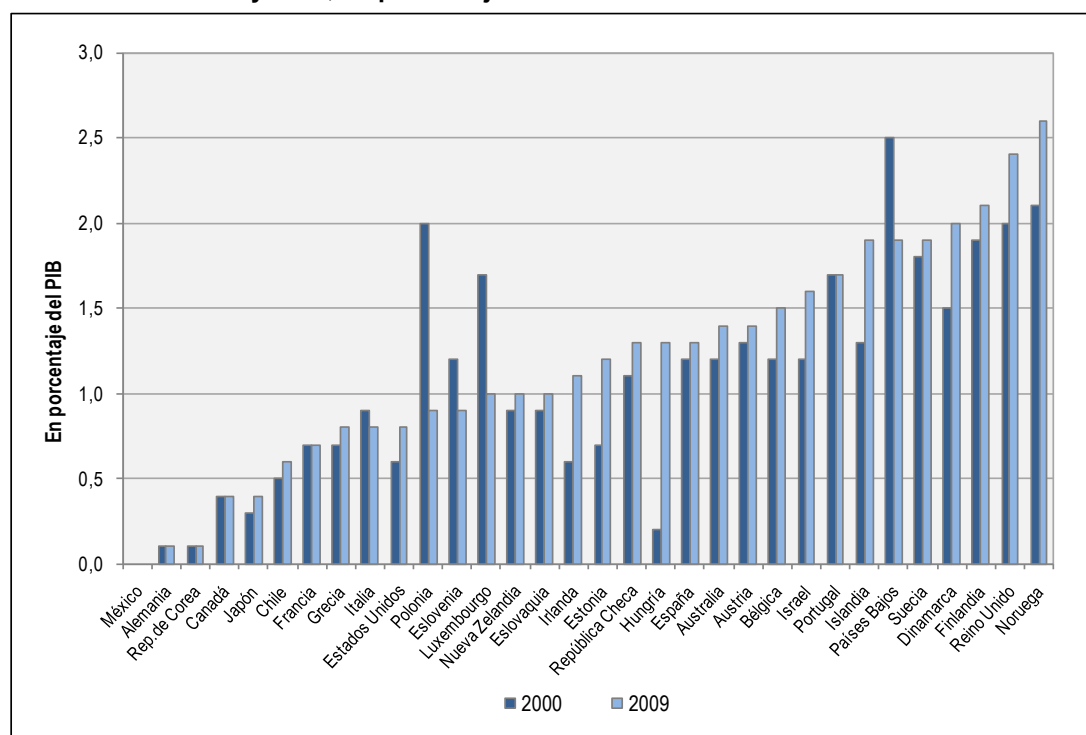
⁴⁴ OMS (2011): *Informe mundial sobre la discapacidad*, resumen en español.

145. Cuando se eleva la edad legal de jubilación, algunas veces las pensiones de invalidez sustituyen *de facto* las prestaciones de desempleo. Esta cuestión se ha señalado a la atención de los países de la OCDE, ya que el costo de la discapacidad se plantea tanto en términos de prestaciones como de pérdida de productividad. Los costos de las prestaciones de invalidez en porcentaje del PIB han aumentado en los últimos 30 años en la mayor parte de los países de la OCDE, con un promedio general de aproximadamente el 1,2 por ciento del PIB en 2009 ⁴⁵. En algunos países se introdujeron reformas para reducir de forma notable las prestaciones de invalidez, por ejemplo en Polonia y Países Bajos, tal como se muestra en el gráfico 2.11. Los esfuerzos recientes para reducir las prestaciones de invalidez en varios países donde su costo se consideraba excesivo plantean la cuestión de cómo prevenir el recurso excesivo a los sistemas de seguro de invalidez sin menoscabar los derechos legítimos de los trabajadores.

Envejecimiento y acceso a la protección social de la salud y a los cuidados de larga duración

146. A pesar de su importancia para las personas de edad, la atención médica no está al alcance de muchos. Los hospitales tienden a concentrarse en los centros urbanos, y suelen estar alejados de las zonas rurales, donde reside la mayoría de las personas de edad en los países en desarrollo. Incluso las personas que residen en las ciudades sólo pueden acudir a los centros sanitarios utilizando el transporte público, lo que resulta caro y dificulta el acceso. A menudo, las personas de edad no pueden permitirse el tratamiento, incluso si en principio es gratuito. Cuando existen políticas de exoneración de tasas, como por ejemplo en Ghana y Tailandia, las personas mayores no suelen beneficiarse de ellas por falta de información, escasez de suministros o mala gestión.

Gráfico 2.11. Costos de las prestaciones de invalidez en distintos países en los años 2000 y 2009, en porcentaje del PIB



Fuente: OCDE statistical extracts (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=4549>).

⁴⁵ OCDE (2003): *Transforming Disability into Ability – Policies to promote work and income security for disabled people*, págs. 16 y 17.

147. Los desafíos a los que se enfrentan los sistemas de salud en los países en desarrollo son de dos tipos: en primer lugar, retrasar la aparición de la enfermedad durante el mayor tiempo posible y, en segundo lugar, prestar servicios adecuados. En particular, el acceso restringido a la atención de salud en general es un importante condicionante de la pobreza en la vejez. En muchos países en desarrollo, el gasto en salud representa una mínima fracción de la inversión necesaria para atajar estos problemas. En muchos países del África Subsahariana, por ejemplo, el gasto en salud per cápita es inferior a 10 dólares de los Estados Unidos al año y se concentra en las zonas urbanas. En los países de altos ingresos, y en un número cada vez mayor de países de medianos ingresos, hay inquietud ante el aumento del gasto en salud y el mantenimiento de niveles adecuados de atención de salud y de su calidad. Además, esos países deberán aumentar la capacidad institucional en materia de cuidados de larga duración, y están buscando la manera de combinar esta modalidad con la prestación de servicios de ayuda a domicilio a las personas de edad y de apoyo en colaboración con sus comunidades y familiares.

148. Los países de altos ingresos se enfrentan a problemas financieros cada vez más acuciantes que están asociados al envejecimiento, la escasez de trabajadores del sector de la salud y la mayor prevalencia de enfermedades relacionadas con el modo de vida. Los países de bajos y medianos ingresos suelen caracterizarse por un gasto público limitado, una escasa cobertura de la población y un acceso deficiente a los servicios de atención de salud, así como por unos elevados gastos directos y por los efectos del círculo vicioso de la mala salud y la pobreza. Los resultados de las investigaciones muestran claramente que si no se invierte en una mejora del acceso a la atención de salud a lo largo de la vida de las personas, no se podrá prolongar la duración de la buena salud, que es un requisito fundamental para el aumento de la tasa de actividad económica en los grupos de población de edad ⁴⁶.

2.8. La sostenibilidad de los sistemas de seguridad social

149. La viabilidad financiera y la sostenibilidad de los sistemas de protección social se han convertido en un problema fundamental para todos los países, sea cual sea la etapa de desarrollo económico que atraviesen. Se ha demostrado que un sistema de protección social básico que sea modesto, tal como prevé la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), es viable incluso en los países en desarrollo, siempre que estos sistemas se introduzcan gradualmente. Actualmente, se suele poner en tela de juicio la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social en fases más avanzadas del proceso de desarrollo económico, sobre todo en el contexto de los países europeos que se enfrentan a fuertes incrementos de la tasa de dependencia de las personas de edad avanzada. En 2050, en la UE-25 habrá dos personas en edad de trabajar por cada ciudadano mayor, a diferencia de la relación actual de cuatro a uno.

150. En los próximos decenios, el envejecimiento de la población elevará el gasto en pensiones y en atención de salud. No obstante, habida cuenta de las medidas de consolidación del gasto que muchos países han aplicado durante los dos últimos decenios, es posible que esta evolución no represente — o ya no represente — una grave amenaza para el equilibrio financiero de los sistemas de protección social de los países. En el cuadro 2.1 figuran las últimas previsiones de la Comisión de Política Económica de la Unión Europea sobre el costo combinado de las prestaciones más importantes de seguridad social que resulta del envejecimiento de la población. La experiencia en

⁴⁶ Jagger, C. y otros autores: «Inequalities in healthy life years in the 25 countries of the European Union in 2005: A cross-national meta-regression analysis», en *The Lancet*, vol. 372, núm. 9656, 20 de diciembre de 2008 (17 de noviembre de 2008).

América Latina muestra asimismo la importancia de mantener un sistema de seguro social contributivo que reduzca la carga sobre los programas de transferencias sociales en efectivo financiados mediante impuestos ⁴⁷.

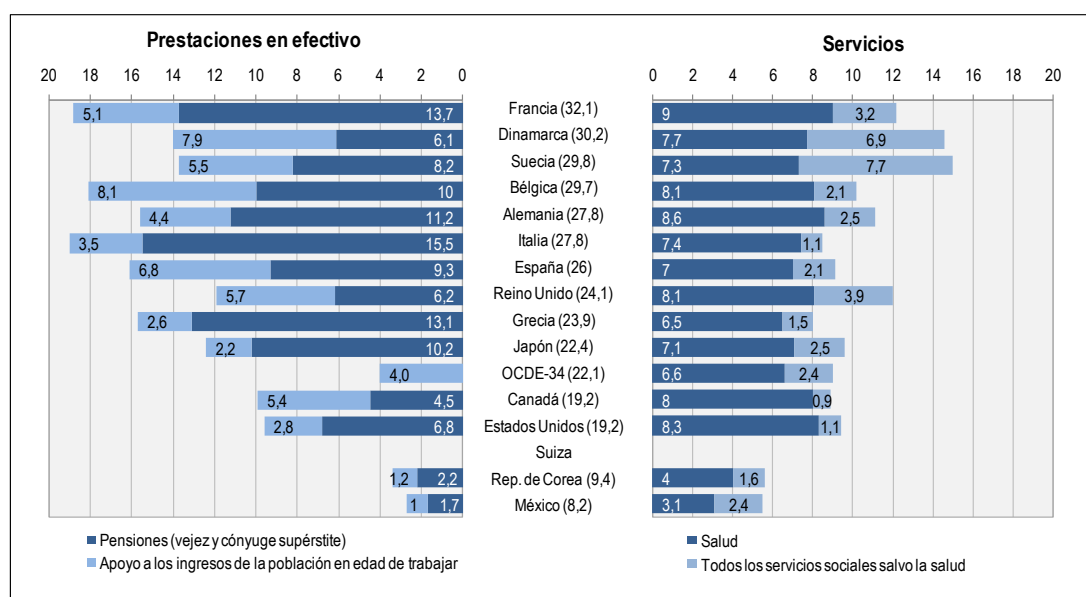
Cuadro 2.1. Incrementos previstos del gasto social en la UE, 2010-2060

	Nivel en 2010 (en porcentaje del PIB)	2030 (Variación desde 2010 en puntos porcentuales)	2060
Pensiones	11,3	+0,6	+1,6
Atención de salud	7,1	+0,7	+1,2
Cuidados de larga duración	1,8	+0,5	+1,6
Prestaciones de desempleo	1,1	+0,8	+0,4
Educación	4,6	-0,2	-0,1
Total	25,9	+2,4	+4,7

Fuente: Comisión Europea: *Informe sobre el envejecimiento de 2012*.

151. La mayor parte del gasto en protección social corresponde a las pensiones y los servicios de salud (véase el gráfico 2.12). En los países nórdicos, una parte considerable del gasto se destina asimismo a los servicios sociales. Las pensiones de vejez representan cerca de las tres cuartas partes del gasto total en pensiones. Es cierto que un incremento medio del gasto social nacional de entre el 3 y el 4 por ciento del PIB es considerable, pero no imposible de gestionar. No obstante, hay diferencias significativas entre los países, diferencias que tienen menos que ver con el proceso de envejecimiento en sí mismo que con las características específicas de los programas, entre otras su financiación, sus requisitos y la generosidad de las prestaciones. Las previsiones tienen en cuenta los efectos esperados de las reformas de la seguridad social ya aprobadas y aplicadas (como las nuevas fórmulas de prestaciones o el retraso en la edad de jubilación), así como los incrementos previstos en la participación de la mano de obra y las tasas de empleo.

Gráfico 2.12. Gastos en protección social destinados a pensiones y servicios sociales



Fuente: cálculos de la OIT.

⁴⁷ Véase Bertranou, F. y otros autores, 2011: *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*.

152. El impacto de la crisis en la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones ha llevado a una serie de gobiernos a dar marcha atrás en las decisiones de reformar el sistema de pensiones. Tal como se muestra en el cuadro 2.2, la mayoría de los países de Europa Central y Oriental han optado por modificar la tasa de cotización para financiar el pilar de pensiones de capitalización. Esto indica que la adopción de las reformas tal vez se hizo sin una planificación fiscal que les confiriera la sostenibilidad necesaria para permitirles hacer frente a las distintas condiciones cíclicas. Ello está teniendo un importante costo de oportunidad para las sociedades y economías afectadas, como puede verse en el gráfico 2.13.

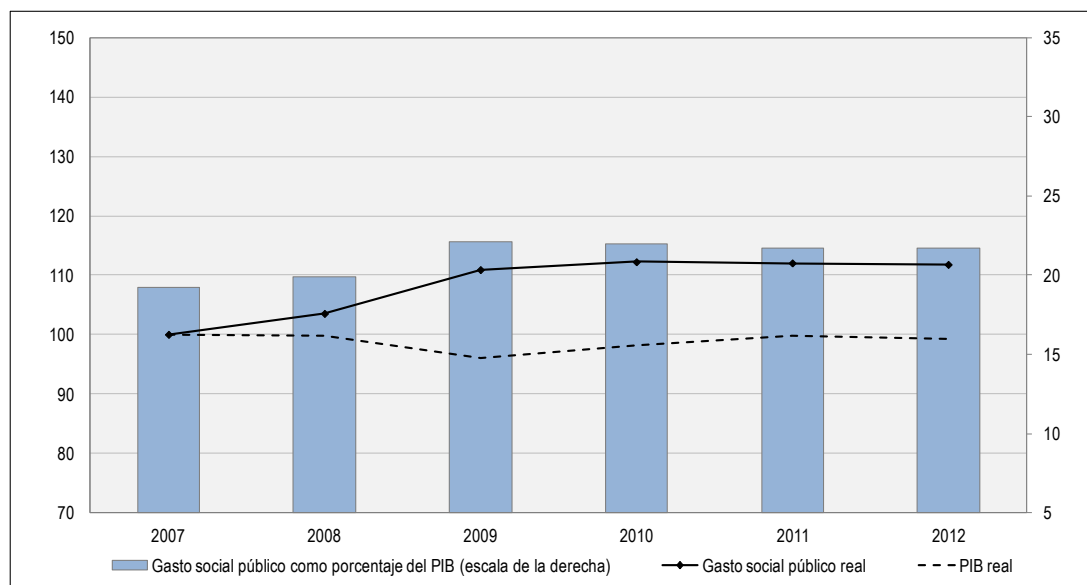
Cuadro 2.2. Medidas ad hoc de respuesta a la crisis adoptadas para revocar algunas de las decisiones adoptadas antes de la reforma de las pensiones en varios países de Europa Central y Oriental

	Tasa de cotización histórica al segundo pilar – antes de la crisis de 2008 (en porcentaje del salario bruto)	Déficit de financiación en 2010 (en porcentaje del PIB)	Medidas ad hoc de respuesta a la crisis adoptadas que reducen las pensiones del segundo pilar
Hungría	9,5	1,2	Abolición del segundo pilar en 2011
Polonia	7,3	1,7	Reducción de la tasa de cotización del 7,3 por ciento al 2,3 por ciento en 2011
Eslovaquia	9,0	1,2	Sin cambios
Estonia	6,0	1,1	Suspensión temporal del 4 por ciento de la tasa de cotización en 2009 y 2010; reintroducción gradual después de 2011, incremento hasta el 6 por ciento en 2014-2017 para compensar las tasas de cotización reducidas recaudadas a lo largo del período 2009-2011
Letonia	8,0	2,3	Reducción temporal de la tasa de cotización del 8 por ciento al 2 por ciento
Lituania	5,5	1,1	Reducción de la tasa de cotización del 5,5 por ciento al 3 por ciento
Bulgaria	5,0	n.d.	Aplazamiento de la decisión adoptada antes de la crisis para aumentar las tasas de cotización (2011)
Rumania	2,0	0,4	Aplazamiento de la decisión adoptada antes de la crisis de aumentar las tasas de cotización

Fuente: Égert, B. (2012): «The impact of changes in second pension pillars on public finances in Central and Eastern Europe», documento de trabajo núm. 942 del Departamento de Económicas, OCDE, París.

Gráfico 2.13. La relación entre el gasto social y el PIB aumentó fuertemente durante la reciente crisis económica en los países de la OCDE

**Gasto social público real y PIB real (índice 100 correspondiente a 2007)
y gasto social público como porcentaje del PIB, 2007-2012**



Nota: Datos agregados del gasto social basados en datos pormenorizados para 2007-2009; datos agregados nacionales para 2010-2020.

Fuente: OCDE, «The impact of changes in second pension pillars on public finances in Central and Eastern Europe», documento de trabajo núm. 942 del Departamento de Económicas.

Capítulo 3

Respuestas de política

153. El envejecimiento de la población plantea problemas importantes pero no insuperables. En este capítulo se presentan las principales medidas de política para abordar los problemas o aprovechar las oportunidades expuestas en el capítulo 2. Se señalan las interacciones y sinergias que se establecen entre las medidas de política de empleo y de protección social, y la necesidad de disponer de una estrategia de trabajo decente equilibrada e integrada, que se aplique durante todo el ciclo de vida y promueva la solidaridad intergeneracional. En la primera sección se presenta el enfoque integrado del desafío demográfico desde el punto de vista del ciclo vital, mientras que en la segunda sección se examinan las opciones de política concretamente para los trabajadores de edad.

3.1. Un ciclo vital integrado y una perspectiva intergeneracional

El círculo virtuoso del empleo, la seguridad social y el desarrollo económico

154. La relación entre la seguridad social, el empleo y el desempeño económico es pluridimensional. La seguridad social es un derecho humano y una necesidad social y económica, como ha sido claramente confirmado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2011 y 2012 ¹. Los sistemas de seguridad social funcionan mejor si están bien integrados y coordinados con políticas sociales, de empleo y económicas más amplias. Además, estas políticas e instituciones públicas pueden concebirse de manera que contribuyan al logro de objetivos sociales y económicos y se fortalezcan mutuamente para hacer frente al cambio demográfico.

155. Históricamente, los altos niveles de crecimiento y empleo han tenido siempre un impacto positivo en términos de ampliación de la protección social y de las prestaciones de seguridad social. La mayoría de los regímenes de seguro social se financian con los ingresos derivados del trabajo y ofrecen una protección contra los riesgos relacionados con la capacidad para trabajar, como el desempleo, la enfermedad, la discapacidad o la vejez. El crecimiento económico es propicio al logro de buenos niveles de seguridad social y de empleo, y los tres factores contribuyen al desarrollo humano y económico y a la reducción de la pobreza. Sin embargo, la crisis financiera y económica mundial y la consiguiente desaceleración mundial afectan negativamente a los niveles de empleo y a la financiación de la seguridad social.

¹ OIT: Resolución y conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social), 100.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 2011); Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) (Ginebra, 2012); *Seguridad social para todos: Establecimiento de pisos de protección social y de sistemas integrales de seguridad social: La estrategia de la Organización Internacional del Trabajo* (Ginebra, 2012).

156. Algunos sostienen que la actividad de las instituciones del mercado de trabajo que ofrecen protección económica en caso de desempleo puede tener consecuencias económicas negativas en ciertos casos. Sin embargo, a nivel macroeconómico hay pocos motivos para creer que el gasto social tenga repercusiones negativas en los resultados económicos y el empleo. Por el contrario, existen numerosas pruebas de los efectos positivos que la existencia de regímenes fiables de protección social puede tener en la economía y el mercado de trabajo. En primer lugar, esos regímenes proporcionan ingresos a los desempleados, las personas con discapacidad, los ancianos y a otros grupos vulnerables, y estabilizan el consumo durante las recesiones, contribuyendo de esa forma a apoyar a las empresas hasta el siguiente ciclo de crecimiento; en segundo lugar, la atención sanitaria y la seguridad y salud en el trabajo aumentan la capacidad de las personas y, por ende, la productividad laboral; y, en tercer lugar, la economía asistencial o de prestación de cuidados y los propios servicios sociales son una fuente importante de empleo, generalmente con una alta proporción de empleo femenino.

157. No obstante, el método de financiación del gasto social y los incentivos establecidos en la estructura de prestaciones pueden influir en los resultados macroeconómicos y en el comportamiento microeconómico. También se corre el riesgo de que un apoyo económico generoso pueda ser un elemento disuasorio a la hora de buscar trabajo y de participar en medidas activas del mercado de trabajo. Con arreglo a las conclusiones de la discusión general que se celebró en la reunión de 2012 de la CIT, tituladas «La crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción», la forma más eficaz de conciliar estas tendencias opuestas consiste en establecer vínculos entre las políticas activas y pasivas, a través de algún mecanismo de condicionalidad.

158. Los buenos resultados económicos y en términos de empleo no tienen por qué ir en detrimento de unos niveles dignos de seguridad social. El empleo fortalece la perspectiva de crecimiento y de protección social e inversamente. Los resultados económicos positivos que generan empleo decente aumentan el ingreso de las familias y las unidades económicas, ampliando la base impositiva para financiar la protección social, la promoción del empleo y otras políticas de desarrollo.

159. Todos los países que han logrado mejores resultados en materia de crecimiento sostenible a largo plazo y en materia de reducción de la pobreza tienen un sistema de seguridad social de amplia cobertura. Por ejemplo, los países de la OCDE han invertido desde una etapa muy temprana sumas considerables en seguridad social — generalmente más del 20 por ciento del PIB — como parte de sus estrategias de crecimiento sostenible y de reducción de la pobreza. Las investigaciones en la Unión Europea (UE) muestran que muchos países han logrado mantener regímenes de seguridad social de alta calidad y, al mismo tiempo, buenos niveles de crecimiento económico ². En la India, el gasto global en protección social — calculado para el período 1973-1999 — tuvo un impacto muy positivo en el desarrollo económico: las políticas de seguridad social promovieron la capacidad productiva de los pobres, aumentaron el ingreso y fomentaron el empleo ³. Varios países de América Latina (Argentina, Brasil y Uruguay) demostraron que era posible conjugar un elevado nivel de crecimiento económico y la creación de empleo formal con el desarrollo gradual de un modelo de protección social amplio, que a su vez fomenta el crecimiento económico al fortalecer el mercado interno.

² Cichon, M. y Scholz, W.: *Social security, social impact and economic performance: A farewell to three famous myths*, documento preparado para un seminario conjunto del Ministerio para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), el Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ) y la OIT sobre el reto del paradigma del desarrollo (Ginebra, septiembre de 2006); y Van de Meerendonk y otros autores: *Economic impacts of selected social security policies covered by international labour standards* (Ginebra, OIT, 2007).

³ Justino, P., 2007: «Social security in developing countries: Myth or necessity? Evidence from India», en *Journal of International Development*, vol. 19, núm. 3, págs. 367 a 382.

160. Al abordar los desafíos que plantea el cambio demográfico, corresponde examinar más a fondo el vínculo existente entre el empleo y la protección social. Cabe preguntarse si el objetivo de la protección social es asegurar que todos tengan un nivel de recursos satisfactorio, o bien lograr que todas las personas obtengan ingresos satisfactorios de su trabajo. Por ejemplo, ¿es acaso legítimo reforzar los incentivos al trabajo en detrimento del nivel de las pensiones? La cuestión es tanto más pertinente cuanto que los trabajadores de más de 60 años no están en un pie de igualdad ante el trabajo en comparación con los demás. Por el contrario, cabe preguntarse si no sería conveniente mantener un nivel de pensión satisfactorio para todos aun cuando ello pueda desincentivar en cierta medida la permanencia en la población activa.

161. ¿Qué consecuencias tiene la evolución de las estructuras demográficas en la sostenibilidad de este círculo virtuoso de la protección social, el empleo y el desarrollo? Para poder responder a las necesidades de una extensa población de edad avanzada es preciso reexaminar las políticas económicas y sociales necesarias para lograr al mismo tiempo el crecimiento, el empleo y la seguridad de los ingresos y proporcionar una atención de salud adecuada y otros servicios a una sociedad que envejece. También requiere que se preste una mayor atención a la cuestión de la sostenibilidad financiera. El envejecimiento de la población suele mencionarse como uno de los principales motivos de la supuesta falta de viabilidad económica de los «Estados del bienestar» europeos. No obstante, según recientes proyecciones del total del gasto social en la mayoría de estos países, tras el período de consolidación que se produjo en los decenios de 1980, 1990 y principios del decenio de 2000, es probable que la situación siga siendo gestionable.

162. Ahora bien, en el contexto de la crisis, algunos países se enfrentan a importantes desafíos en materia de política. Deben adaptar sus sistemas, así como sus estructuras y volúmenes de gasto, a espacios fiscales que sean efectivamente realistas. La recuperación mediante la promoción del empleo pleno y productivo durante toda la vida laboral es muy importante para financiar los regímenes de seguridad social y fortalecer el círculo virtuoso. Puede suceder que las reformas estructurales emprendidas en el contexto de medidas de austeridad socaven la perspectiva a largo plazo y posterguen aún más la recuperación.

163. Para promover el empleo productivo también debe insistirse particularmente en las políticas que facilitan la transición a la economía formal. Esta cuestión es especialmente pertinente en los países en desarrollo donde el empleo informal tiene una mayor prevalencia, lo que se suma al hecho de que estarán habitados por las tres cuartas partes de la población de edad avanzada del mundo. Desde el punto de vista de la transición demográfica, la informalidad plantea dos grandes problemas. En primer lugar, las personas que trabajan en la economía informal no suelen estar gravadas por impuestos ni cotizan a regímenes de seguridad social, siendo las primeras víctimas de la consiguiente falta de cobertura. En segundo lugar, los trabajadores de edad avanzada suelen estar excesivamente representados en la economía informal, como se indica en los capítulos anteriores, por lo cual son especialmente vulnerables. Las políticas integrales y graduales que incluyen la lucha contra la evasión fiscal son esenciales para lograr que un mayor empleo y una actividad económica más intensa amplíen de forma efectiva y sostenible el espacio fiscal a fin de permitir la financiación de la protección social y reducir la vulnerabilidad de la población de edad avanzada.

Promover el empleo pleno y productivo durante todo el ciclo vital

164. Para hacer frente a los desafíos que se plantean en el nuevo contexto demográfico es necesario promover el empleo pleno y productivo durante toda la vida laboral. Se encara el envejecimiento de la población desde la perspectiva del ciclo vital e

intergeneracional, que afirma que la juventud, la madurez y la vejez sólo son distintas fases de la vida que influyen e interactúan entre sí.

165. Como muestra el capítulo 2, los países interesados deben crear empleos decentes y productivos para que una población en edad de trabajar cada vez más extensa pueda aprovechar esta oportunidad demográfica y beneficiarse de un dividendo económico. Este ingente desafío requiere la adopción de políticas macroeconómicas adecuadas del lado de la demanda que promuevan el empleo de los jóvenes y fomenten el aprendizaje permanente.

166. En los países en proceso de envejecimiento será preciso aumentar las tasas de participación en la fuerza de trabajo de todos los grupos de edad, en particular las mujeres, los jóvenes, los migrantes, las personas con discapacidad y los trabajadores de edad avanzada. Las tasas de empleo de los trabajadores de más edad en los países industrializados dependen fundamentalmente de la situación general del mercado de trabajo. Los países con tasas de empleo elevadas entre las personas de 55 a 64 años de edad se encuentran generalmente en una situación próxima al pleno empleo ⁴. En los períodos de crisis económica y de disminución general de las tasas de empleo, los países tienden a limitar el empleo de los trabajadores de edad avanzada. Por consiguiente, es necesario adoptar una política que logre el empleo pleno y productivo (macroeconómico, estructural y sectorial) para todos los grupos de la población.

167. En los dos grupos de países, deben priorizarse políticas integrales encaminadas a lograr el empleo pleno y productivo para todos los grupos de la población en edad de trabajar. El Programa Global de Empleo de la OIT y las conclusiones de la discusión en el marco del punto recurrente sobre el empleo de 2010 ofrecen una serie de medidas que pueden adaptarse a las circunstancias concretas de los países ⁵. Más adelante se examinan detenidamente las esferas de política más pertinentes para el tema de la población en proceso de envejecimiento y el actual contexto de desaceleración económica mundial.

a) *Políticas del lado de la demanda*

168. El desplome de la demanda agregada durante la crisis económica y financiera mundial sigue siendo el principal obstáculo para la recuperación del mercado de trabajo. Las elevadas tasas de desempleo ejercen presiones inmediatas en los sistemas de pensiones al aumentar enormemente las tasas de dependencia. Por consiguiente, es fundamental la forma en que se aborde la gestión de la demanda.

169. Las políticas macroeconómicas coordinadas relativas a la demanda han logrado estabilizar los niveles de empleo y atenuar el aumento del desempleo y la pobreza en los dos primeros años después del comienzo de la crisis económica y financiera mundial. Los paquetes de medidas de estímulo con financiación pública que aplicaron varios gobiernos para contener el descenso de la demanda agregada y de la producción incluían medidas para fomentar las sinergias entre el empleo y la protección social, como en el Pacto Mundial para el Empleo (2009). Esta combinación resultó ser una respuesta satisfactoria a la crisis. Las políticas abarcaban, entre otros, inversiones en infraestructuras públicas; apoyo a las pequeñas empresas y microempresas; contratación pública y fiscalidad orientadas al crecimiento del empleo y los empleos decentes; ampliación de la protección de las personas más vulnerables e inversiones necesarias en esferas como la educación y la atención sanitaria. La crisis de la deuda en los países

⁴ OFCE: «Emploi des Seniors: les leçons des pays de réussite», en *Revue de l'OFCE* 106 (París, 2008).

⁵ OIT: Programa Global de Empleo, 2003 (<http://www.ilo.org/employment/areas/global-employment-agenda/lang-es/index.htm>) y OIT: *Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa*.

industrializados ha conducido a la adopción de medidas de austeridad en muchos otros países. Si bien hay un amplio acuerdo sobre la necesidad de reducir la deuda pública, los recortes inmediatos y drásticos están perjudicando las sinergias positivas y pueden tener repercusiones negativas a largo plazo.

170. En los países en desarrollo, si se alcanza la fase de envejecimiento en un contexto económico adverso, con un crecimiento económico reducido o nulo, o sin ahorros suficientes para la inversión, será insostenible la carga que representa la población de edad dependiente sobre la población económicamente activa. La diversificación económica y la inversión en infraestructura y capital humano son necesarias no sólo para crear más oportunidades para los jóvenes de hoy, sino porque los dividendos de esa inversión son fundamentales para generar las condiciones productivas necesarias que permitan hacer frente debidamente al inexorable envejecimiento de la sociedad.

171. A este respecto, es muy importante identificar los sectores de crecimiento. Si bien los posibles sectores de crecimiento varían según los países, algunos, como la tecnología de la información y la comunicación o el sector de la ecologización de la economía⁶ tienen un elevado potencial de crecimiento prácticamente en todos los países. El sector asistencial (incluida la atención de salud, los cuidados personales a largo plazo y los servicios sociales), estrechamente vinculado a las transiciones demográficas, también tiene un gran potencial de crecimiento para generar nuevas oportunidades de empleo y promover al mismo tiempo el desarrollo de servicios esenciales para atender a la población que envejece. Como se trata de un sector predominantemente femenino, las inversiones en este caso también podrían fomentar un aumento de las oportunidades de trabajo para la mujer. Como se afirma en el capítulo 2, la mayoría de los países industrializados ya se ven confrontados con el problema de hallar suficientes personas calificadas para trabajar en este sector y reconocen que las ocupaciones relacionadas con los servicios de salud figuran entre las que se ven afectadas por una mayor escasez de mano de obra⁷.

b) Promover el empleo de los jóvenes

172. Un elemento fundamental del enfoque intergeneracional y del ciclo vital es hacer frente a la crisis del empleo de los jóvenes para preparar las transiciones demográficas. En la discusión celebrada en la reunión de 2012 de la Conferencia se puso de manifiesto el consenso internacional sobre la necesidad de actuar con urgencia para hacer frente a la crisis del empleo juvenil sin precedentes que afecta a todas las regiones del mundo. En el llamado a la acción y las conclusiones de 2012 se examinan detenidamente una serie de políticas para la adopción de un enfoque múltiple que promueva la creación de empleos decentes para los jóvenes a través de políticas macroeconómicas, políticas educativas y de formación, políticas del mercado de trabajo, la iniciativa empresarial de los jóvenes y la promoción de los derechos de los trabajadores. Destinar suficientes recursos a las políticas relativas al mercado de trabajo, en particular a los programas públicos de empleo, e integrar y secuenciar distintos componentes de las políticas activas de mercado de trabajo en relación tanto con la demanda como con la oferta para facilitar la transición de la escuela al mundo del trabajo, son instrumentos esenciales para promover el empleo de los jóvenes. También es crucial en cualquier estrategia de promoción del

⁶ Véase un análisis más detallado en el Informe V, titulado *El desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes*, Conferencia Internacional del Trabajo, 102. reunión.

⁷ Comisión Europea (2010): *Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo*, Estrasburgo, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0682:FIN:ES:PDF>; Comisión Europea (2012): *European Vacancy and Recruitment Report*, 2012, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=822&newsId=1739&furtherNews=yes>.

empleo juvenil el hecho de velar por que los jóvenes disfruten de igualdad de trato y porque se les reconozcan sus derechos en el trabajo ⁸.

173. Algunos observadores señalan que una alta tasa de empleo para las personas de edad avanzada sólo puede lograrse a expensas de la incorporación al mercado de trabajo de los más jóvenes, o viceversa. Numerosos países comparten este punto de vista, que ha servido para justificar programas de jubilación anticipada. Este efecto de desplazamiento ha sido objeto de una creciente atención de los medios de información tras el estallido de la crisis mundial.

174. Sin embargo, los datos empíricos no confirman esta teoría de una «cantidad fija de mano de obra» ⁹. El hecho de que los trabajadores de edad conserven el empleo no significa automáticamente que haya menos empleos para los jóvenes. En estudios internacionales ¹⁰ no se demuestra que, al aumentar la participación de los trabajadores de edad avanzada en la fuerza de trabajo, se reduzcan las oportunidades de empleo para los jóvenes. Estos estudios examinan el período anterior a la crisis financiera mundial e, independientemente de la probabilidad del efecto de desplazamiento en una economía en crecimiento, la dinámica puede ser diferente en una economía estancada. En un reciente estudio realizado en los Estados Unidos, que tiene en cuenta la actual situación económica, se muestra que una mayor participación de los trabajadores de edad en la vida activa conlleva mejores resultados para los jóvenes, como un desempleo más reducido, una mayor tasa de empleo y salarios más elevados. Las pautas observadas son las mismas para los hombres y las mujeres, así como para los grupos con distintos niveles de educación ¹¹. El nuevo «contrat de génération», un contrato intergeneracional negociado por los interlocutores sociales en Francia, constituye un interesante ejemplo del fortalecimiento de la relación entre el empleo de los jóvenes y de las personas de más edad (recuadro 3.1), además de aportar una respuesta práctica al debate sobre la «cantidad fija de mano de obra».

⁸ OIT, 2012: *La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción*, Resolución y conclusiones de la 101.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_187080.pdf.

⁹ El origen de la teoría de una «cantidad fija de mano de obra» se remonta a la obra de Henry Mayhew de 1864, titulada *London Labour and the London Poor: The Conditions and Earning of those that will work, cannot work and will not work*. Londres: Charles Griffen and Cie.

¹⁰ Gruber, J. y Wise, D. A. (responsables de la publicación), 2010: *Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment*. Chicago, Illinois y Londres, The University of Chicago Press.

¹¹ Munnell, A. H. y Wu, A. Y., 2012: *Are Aging Baby Boomers Squeezing Young Workers Out Of Jobs?* IB #12-18. Center for Retirement Research at Boston College.

Recuadro 3.1 **Contrato intergeneracional en Francia**

El contrato intergeneracional se basa en la idea de que la promoción del empleo de los jóvenes no obstaculiza el empleo de los trabajadores de edad e inversamente. Así pues, se promoverá el empleo de los jóvenes y de las personas de edad y se estimularán las transferencias de competencias en las empresas. El 19 de octubre de 2012, los interlocutores sociales llegaron a un acuerdo tras cuatro rondas de negociaciones.

El contrato intergeneracional tiene por objeto la gestión de las diferencias de edad y las deficiencias en materia de calificaciones en el mercado de trabajo. Persigue tres objetivos: el acceso al empleo permanente para los jóvenes; el mantenimiento en el empleo de los trabajadores de más de 55 años y la transferencia de calificaciones y conocimientos.

En el contrato se combinan dos tipos de instrumentos: un convenio intergeneracional por el que la empresa y el gobierno se comprometen a contratar a jóvenes o a conservar a trabajadores de edad, y un acuerdo colectivo intergeneracional negociado en la empresa o en la rama de actividad, que define metas en materia de creación de empleos, mecanismos de tutoría y transferencias de competencias entre los jóvenes y las personas mayores dentro del sistema. Debería incluir un diagnóstico a cargo de los empleadores sobre la pirámide de edad y las funciones profesionales de los trabajadores jóvenes y de edad en la empresa; las condiciones de empleo y las metas de creación de empleos para los jóvenes y las personas mayores (incorporación a la empresa, designación del tutor, seguimiento de la carrera de los jóvenes, articulación con programas de aprendizaje y pasantías, y, para las personas de edad, el examen de su trayectoria profesional, las condiciones de trabajo y las dificultades en el trabajo, y el desarrollo de las competencias); la organización de las transferencias de competencias dentro de la empresa, y un programa para la aplicación, un procedimiento de evaluación e indicadores de evaluación.

Marco reglamentario

Las empresas de 300 empleados o más deben negociar un acuerdo colectivo intergeneracional. El incumplimiento acarrea sanciones previstas en la ley.

Las empresas de entre 50 y 299 empleados reciben una ayuda financiera fija para los convenios intergeneracionales supeditada a la negociación de un acuerdo colectivo intergeneracional en la empresa o la rama de actividad. La ausencia de negociación no conlleva la aplicación de sanciones legales.

Las empresas de menos de 50 empleados reciben una ayuda financiera fija para los convenios intergeneracionales.

c) Promoción de la empleabilidad por medio del aprendizaje permanente

175. Hacer inversiones en materia de empleabilidad de la fuerza de trabajo durante todo el ciclo de vida es fundamental para afrontar con eficacia las consecuencias económicas y sociales del cambio demográfico. Las políticas públicas y los esfuerzos de las empresas deberían orientarse hacia los que desean seguir teniendo un empleo productivo, dado que muchos de ellos tal vez no hayan tenido la oportunidad de cursar una educación y una formación básica o permanente adecuada, así como hacia quienes se preparan para incorporarse al mercado de trabajo, a fin de que cuenten con las capacidades adecuadas para mantener su empleabilidad a lo largo de toda su vida activa.

176. En consonancia con el enfoque del ciclo vital, es necesario alentar a los trabajadores a que participen en el proceso de aprendizaje permanente tan pronto como sea posible a fin de crear una cultura de aprendizaje. Por consiguiente, la respuesta adecuada a los bajos niveles de educación y formación de los trabajadores de edad avanzada no debería centrarse únicamente en la participación de este grupo de edad. La experiencia adquirida por los trabajadores en una edad temprana tendrá un impacto

determinante en las decisiones que tomen respecto del mercado de trabajo y los resultados que logren al avanzar en edad.

177. En un creciente número de países, la educación permanente es una prioridad esencial. La Comisión Europea integró sus diversas iniciativas en materia de formación y educación en un mismo marco, el Programa de Aprendizaje Permanente (PAP). En 2010, la participación media en el aprendizaje permanente en todos los Estados miembros de la UE ascendía al 9,1 por ciento, si bien la meta de la UE es alcanzar el 15 por ciento en 2020. El Consejo de la Unión Europea adoptó en noviembre de 2011 un Plan europeo renovado de aprendizaje de adultos. En algunos países, como Finlandia, Suecia, Austria y Eslovaquia, se han adoptado medidas enérgicas en materia de aprendizaje permanente, mientras que en otros, como el Reino Unido y la República de Irlanda, el apoyo ha disminuido en razón de las limitaciones presupuestarias.

178. En Portugal, uno de los objetivos de la Estrategia Nacional para un Envejecimiento Activo consiste en promover el acceso de los trabajadores de edad avanzada a la educación y la formación. Con ese fin se han definido dos instrumentos esenciales: i) el acceso preferencial de los trabajadores de edad avanzada y menos calificados a los sistemas de enseñanza y formación profesional en el marco de la Iniciativa Nuevas Oportunidades y a los cursos de enseñanza y formación profesional para adultos, y ii) programas de consultoría y capacitación para las PYME a fin de que los trabajadores de edad avanzada tengan acceso a oportunidades de formación. No obstante, según los primeros resultados de la Iniciativa ha sido muy reducido el porcentaje de solicitudes de trabajadores de más de 55 años.

179. En China se ha iniciado el proceso de establecimiento de un sistema de aprendizaje permanente desde que en el Decimosexto Congreso Nacional del Partido Comunista de China, celebrado en 2002, se abogó por este enfoque. El Gobierno de México también reconoce la importancia del aprendizaje permanente, aunque su aplicación sigue planteando un reto. En primer lugar, deben resolverse los problemas de su sistema educativo y, además, debe fomentarse la coordinación de los distintos actores y partes interesadas ¹². Puede ser necesario elaborar políticas diferentes para ampliar la empleabilidad de los trabajadores independientes y los del sector informal.

180. Varios países han establecido una base jurídica para impartir enseñanza y formación profesional a los adultos y trabajadores de más edad (Polonia, diciembre de 2008, enmienda a la Ley de Fomento del Empleo y las Instituciones del Mercado de Trabajo) ¹³.

181. Algunas buenas prácticas para promover el aprendizaje permanente incluyen: suprimir los límites de edad para el acceso a oportunidades de aprendizaje y formación en el lugar de trabajo; considerar la formación como parte integrante de la planificación de la carrera y no sólo como específica del puesto de trabajo; vincular la formación a la trayectoria de vida del individuo; organizar el trabajo de manera que se propicie el aprendizaje y el desarrollo, por ejemplo, mediante equipos y grupos de diversas edades; y utilizar a los trabajadores de edad avanzada y sus competencias específicas para facilitar la educación continua tanto de las personas de edad como de los jóvenes, y establecer y organizar un acervo de conocimientos ¹⁴.

¹² Álvarez-Mendiola, G.: «Lifelong learning policies in Mexico: Context, challenges and comparisons», en *Compare*, vol. 36, núm. 3, septiembre de 2006, págs. 379 a 399.

¹³ Engelen, L. 2012: *Employment policies to promote active ageing*, Observatorio Europeo del Empleo, Roma.

¹⁴ Eurofound: *A guide to good practice in age management* (Dublín, 2006), pág. 10.

182. Los interlocutores sociales pueden desempeñar un papel rector en la configuración de la estructura del aprendizaje permanente. Polonia y Portugal han dedicado una parte de sus estrategias a la capacitación de los empleadores sobre la cuestión de la participación de los trabajadores de edad avanzada en el aprendizaje permanente. Los acuerdos bipartitos y tripartitos sobre el aprendizaje permanente han ido en aumento. En los Países Bajos, los interlocutores sociales han convenido en adoptar medidas para aumentar la participación en la fuerza de trabajo de los trabajadores de 50 años o más, de aquí a 2020 ¹⁵. En muchos países, como por ejemplo en Malasia y Singapur ¹⁶, la negociación colectiva y el diálogo social con los gobiernos han dado lugar a la creación de fondos de formación que financian la educación y la formación permanentes. Los convenios colectivos introducen cláusulas de no discriminación para la formación — por ejemplo, disposiciones que estipulan que la edad no puede utilizarse como criterio para excluir a los trabajadores de edad avanzada de la formación — o se centran específicamente en este grupo de trabajadores. En el Canadá, de conformidad con la decisión adoptada por el Consejo de Relaciones Laborales de Ontario (2011), se consideró que un artículo de un convenio colectivo que concedía un trato preferencial a los electricistas de más de 50 años, infringía el Código de Derechos Humanos de Ontario. Como consecuencia de esta decisión, quizás se introduzcan algunos cambios en las cláusulas que sólo se refieren a los trabajadores de edad avanzada.

d) *Incrementar la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo*

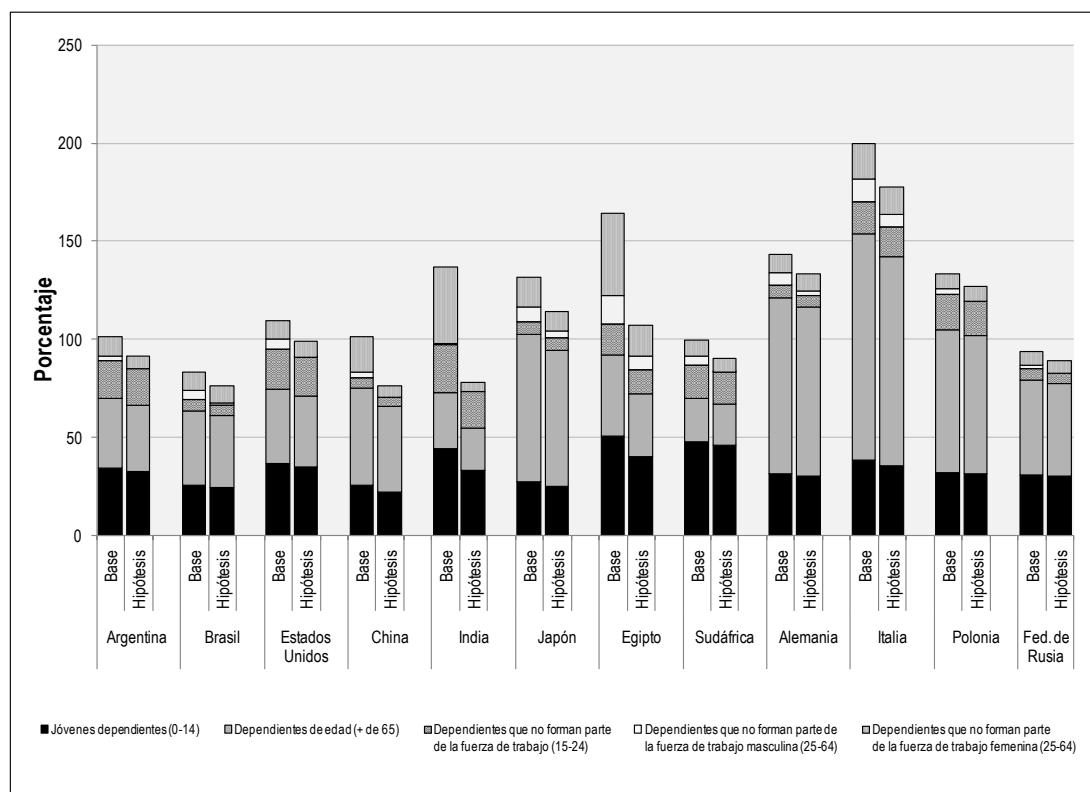
183. Incrementar la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo puede ser una importante medida de política para hacer frente al problema de la transición demográfica. Puede compensar la disminución de la población en edad de trabajar debida al envejecimiento y evitar un aumento significativo de la tasa de dependencia de las personas de edad avanzada. En Egipto, India y Sudáfrica, la tasa de dependencia podría reducirse casi a la mitad aumentando la participación de la mujer en la fuerza de trabajo hasta el 90 por ciento de la participación de los hombres (gráfico 3.1).

¹⁵ <http://www.oecd.org/els/employmentpoliciesanddata/Older%20Workers%20Netherlands.pdf>.

¹⁶ OIT: *Lifelong learning in Asia and the Pacific*, Reunión Regional Tripartita de la OIT, Bangkok, 2003, pág. 14.

Gráfico 3.1. Una mayor participación en la fuerza de trabajo contribuye a evitar tasas de dependencia insostenibles

Tasas de dependencia económica en 2050 basadas en proyecciones de la fuerza de trabajo que reflejan políticas de statu quo («base») en comparación con las tasas en posibles situaciones de potenciación de la tasa de participación en la fuerza de trabajo

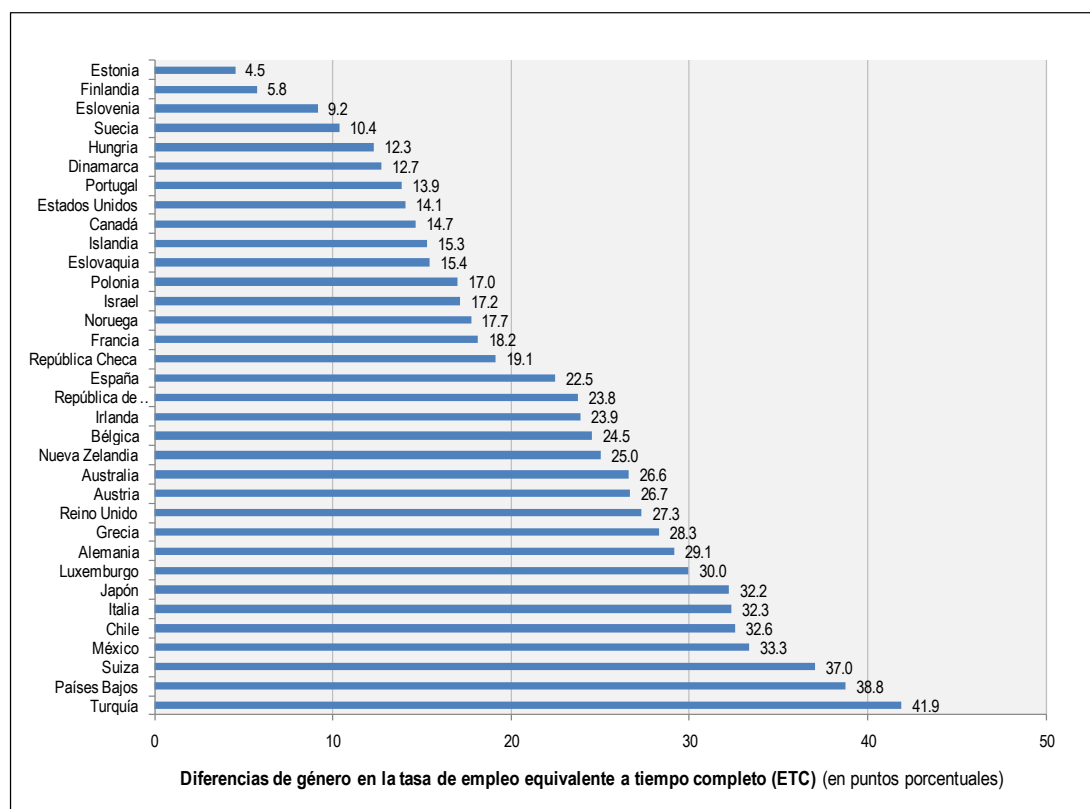


Nota: Este gráfico muestra el resultado de la simulación del efecto sobre las tasas de dependencia económica del incremento de las tasas de participación de la mujer hasta el 90 por ciento de las tasas de los hombres y del aumento de las tasas de participación de los hombres en un 10 por ciento.

Fuente: Simulaciones de la OIT.

184. Las tasas de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo pueden incrementarse porque en la mayoría de los países siguen siendo marcadas las diferencias de género. En los países de la OCDE, las diferencias de género en las tasas de empleo equivalentes a tiempo completo pueden alcanzar 42 puntos porcentuales, y en 18 de los 34 países de la OCDE sobre los que existen datos disponibles, la diferencia es de más de 22 puntos porcentuales (gráfico 3.2).

Gráfico 3.2. El incremento posible de las tasas de empleo femenino sigue siendo importante en muchos países de la OCDE



Nota: ETC significa equivalente a tiempo completo. Se entiende por «empleados a tiempo completo» las personas que generalmente trabajan más de 30 horas semanales en su empleo principal. Los datos incluyen sólo personas que declaran los horarios habituales. Los datos corresponden a 2009, excepto para Israel, 2007, y para Chile, 2008.

Fuente: OCDE: *Perspectivas del empleo*, 2010.

185. Un objetivo claro de la Unión Europea es aumentar la tasa de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo. La Estrategia Europa 2020 se propone alcanzar tasas de empleo globales del 75 por ciento para el grupo de edad comprendido entre los 20 y los 64 años. En 2011, la tasa de empleo femenino era del 58,5 por ciento en la UE-27, en comparación con el 70,1 por ciento de empleo masculino. Esto significa que ante la posibilidad de una reducción de la población en edad de trabajar, aumentar la participación de la mujer en la fuerza de trabajo y aumentar la tasa de empleo femenino es fundamental para lograr la meta perseguida.

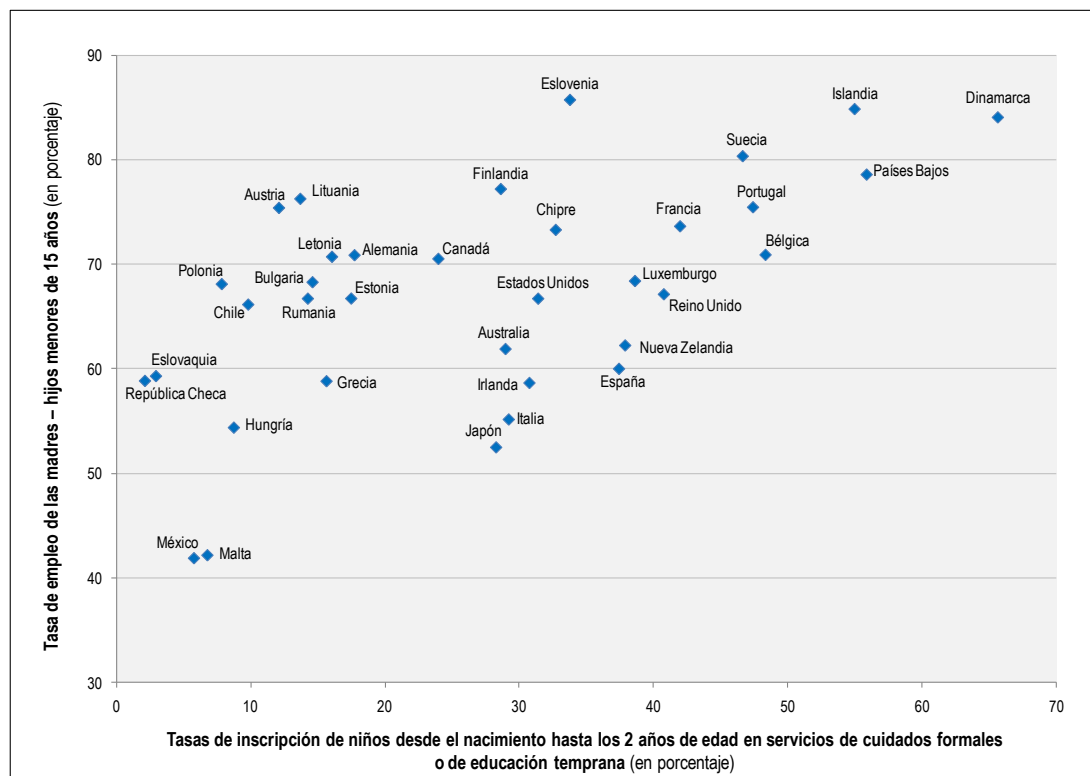
186. La paternidad y maternidad es uno de los factores principales que explican las diferencias de empleo entre los géneros. A este respecto, se ha progresado poco en la prestación de servicios de cuidado infantil para alcanzar los objetivos de Barcelona. En 2010, sólo diez Estados miembros cumplieron o superaron el objetivo del 33 por ciento de cobertura para los niños menores de 3 años, mientras que diez alcanzaron el objetivo de una tasa de cobertura del 90 por ciento para el grupo de edad comprendido entre los 3 años y la edad de escolaridad obligatoria¹⁷.

187. Los datos de la OCDE indican que los países cuyas políticas facilitan el empleo regular, tanto para los hombres como para las mujeres, por ejemplo, mediante apoyo público para el cuidado de los niños, horarios de trabajo flexibles e incentivos financieros para el trabajo de los padres, son los mismos países que tienen las tasas más altas de trabajadoras con hijos (gráfico 3.3). Sobre todo en el contexto de la crisis

¹⁷ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/23_labour_market_participation_of_women.pdf.

económica mundial, la gestión de la demanda y la disponibilidad de oportunidades de trabajo decente para las mujeres son requisitos importantes para aumentar la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo.

Gráfico 3.3. En los países de la OCDE, el apoyo para el cuidado de los niños alienta a las madres a trabajar



Nota: La tasa de empleo de las madres se refiere a 2009, y las tasas de inscripción de niños desde el nacimiento hasta los 2 años de edad en servicios de cuidados formales o de educación temprana se refieren a 2008.

Fuente: Base de datos de la OCDE sobre la familia. Datos consultados el 23 de octubre de 2012.

188. La situación relativa a la tasa de actividad de la mujer en los países en desarrollo es diferente. En general, la dificultad en estos países reside en mejorar la calidad del trabajo femenino más que en aumentar su tasa de actividad. Sin embargo, en la región de los países del Oriente Medio y África del Norte y en algunos otros, como la India, el problema consiste en aumentar tanto la participación en la fuerza de trabajo como la calidad del empleo. Elevar el nivel de educación de la mujer para que pueda desempeñar un papel más importante en el mercado de trabajo será el factor principal para los países en desarrollo en los años venideros.

189. La protección social — incluida la protección de la maternidad y el cuidado de los niños — también influye en la determinación de la participación de la mujer en la fuerza de trabajo en los países en desarrollo. En estos países, los gobiernos y los empleadores deben hallar los medios para ampliar el acceso de las madres a las instituciones de cuidado infantil a fin de atenuar el efecto negativo que representa el cuidado de los niños en la participación de la mujer en el empleo asalariado¹⁸. En regiones como América Latina, donde la participación de la mujer en la fuerza de trabajo ha aumentado

¹⁸ Véase, por ejemplo, Ackah, C., Ahiadeke, C. y Fenny, A., 2009: «Determinants of Female Labour Force Participation in Ghana», Global Development Network (GDN) Research Paper núm. 14. Véase asimismo Faridi, M. Z., Chaudhry, I. S. y Anwar, M., 2009: «The Socio-Economic and Demographic Determinants of Women Work Participation in Pakistan: Evidence from Bahawalpur District», *South Asian Studies*. vol. 24, núm. 2, págs. 351 a 367.

considerablemente en el último decenio, el programa «Chile crece contigo», un sistema integrado de intervenciones sociales que apoya a los niños y a su familia desde el nacimiento hasta la edad escolar, es un ejemplo de iniciativa eficaz. La política hace hincapié en el cuidado diurno universal y la educación preescolar para los niños pobres, y ha reforzado la legislación y las normas de protección de la maternidad y paternidad, prestando apoyo a las madres que trabajan en los sectores más pobres de la población ¹⁹.

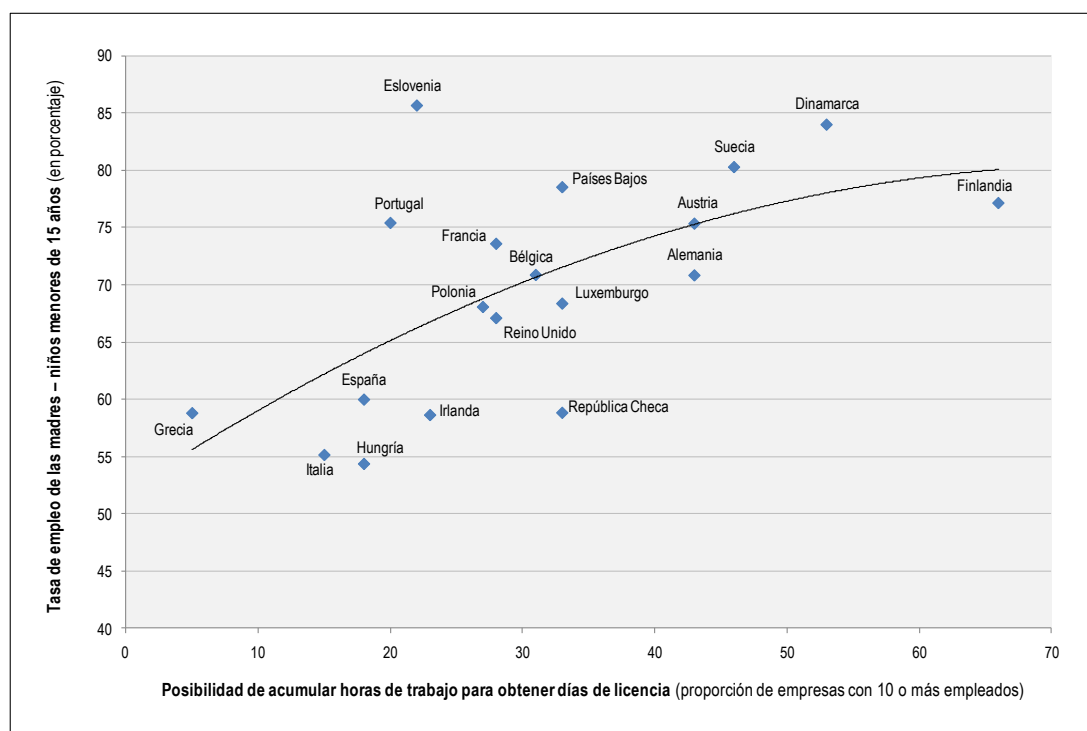
190. Una mayor tasa de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo entraña un considerable potencial de desarrollo económico — en un contexto de rápidos cambios demográficos — pero sólo en condiciones de trabajo decente. Si la creciente participación de la mujer en la fuerza de trabajo redundaba en niveles de desempleo más elevados, empleo parcial involuntario, empleo temporal o trabajo en la economía informal, los efectos beneficiosos del aumento de las tasas de empleo pueden ser limitados. Es fundamental una mayor disponibilidad de empleos decentes, protección social, educación de calidad y servicios de cuidados y atención durante el ciclo vital.

Fomento de las prácticas laborales compatibles con la vida familiar

191. Está demostrado que las prácticas laborales compatibles con la vida familiar son fundamentales para aumentar la fertilidad y promover la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, así como para facilitar la conciliación de la vida laboral y la vida familiar.

192. El brusco descenso de la fecundidad en numerosos países desarrollados se debe en gran parte a la insuficiente adaptación a los cambios en las vidas laborales, tanto de las mujeres como de los hombres. En la mayoría de los países, siguen siendo limitadas las posibilidades de conciliar la vida laboral y la vida familiar, aunque se ha demostrado que esa combinación alienta la participación de la mujer en la fuerza de trabajo (gráfico 3.4). Los tipos más comunes de prácticas laborales compatibles con la vida familiar están relacionados con el horario de trabajo, como el trabajo a tiempo parcial, los días de asueto para atender a los hijos enfermos y, en menor grado, las medidas de licencia de maternidad o paternidad.

¹⁹ Chile Crece Contigo, <http://www.crececontigo.cl/>.

Gráfico 3.4. En los países de la OCDE, el horario flexible facilita el empleo de las madres

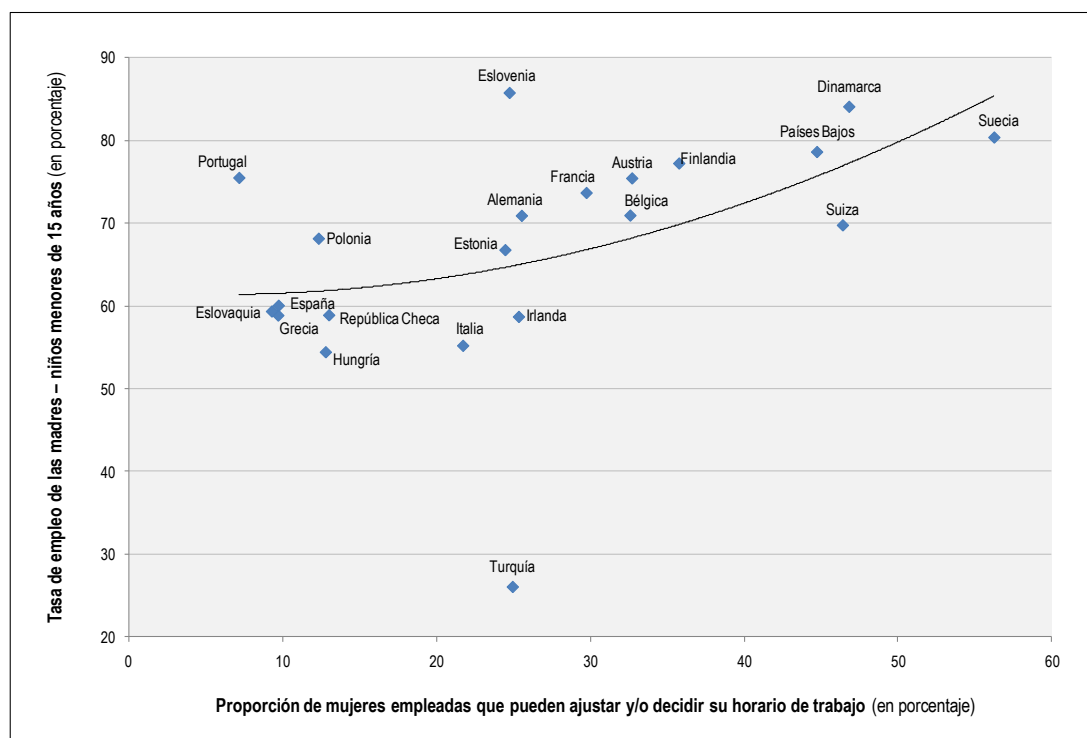
Nota: La tasa de empleo de las madres y la posibilidad de acumular horas de trabajo para obtener días de licencia corresponden a 2009.

Fuente: Base de datos de la OCDE sobre la familia, consultada el 23 de octubre de 2012.

193. El horario de trabajo es fundamental para conciliar el trabajo y la vida familiar, como se observa en el gráfico 3.5. Ahora bien, aunque las modalidades de trabajo a tiempo parcial pueden ser útiles a corto plazo, por ejemplo en caso de que una persona desee conciliar el trabajo con las obligaciones de prestación de cuidados, pueden ser contraproducentes a largo plazo²⁰. En efecto, el trabajo a tiempo parcial puede acarrear desventajas en términos de perspectivas de carrera y seguridad social, sobre todo en la vejez. Según datos proporcionados por Alemania, los trabajadores (principalmente mujeres) que se acogen a una reducción del horario de trabajo o abandonan la fuerza de trabajo, con carácter temporal o indefinido, para cuidar a niños o ancianos a cargo, tienen perspectivas de empleo limitadas cuando tratan de reincorporarse al empleo y sufren desventajas económicas en cuanto a los derechos de pensión.

²⁰ OIT: *Conciliación del trabajo y la vida familiar*, documento GB/312/POL/4 (Ginebra, 2011), y OCDE: *Doing better for families* (París, 2011).

Gráfico 3.5. En los países de la OCDE, los lugares de trabajo compatibles con la vida familiar estimulan el empleo de las madres



Nota: «Tasa de empleo de las madres» y «Proporción de mujeres empleadas que pueden ajustar y/o decidir su horario de trabajo» correspondientes a 2009.

Fuente: Base de datos de la OCDE sobre la familia, consultada el 23 de octubre de 2012.

194. Algunos países han empezado a formalizar las prácticas favorables a la vida familiar, que ya se aplicaban en muchas empresas. Los empleadores ejercen una clara función de liderazgo, como se observa en iniciativas concretas adoptadas en las empresas. Habida cuenta de las presiones a que se ven enfrentadas las empresas en materia de competencia, los empleadores deben considerar que el proceso es compatible con altos niveles de productividad y competitividad. También incumbe a los gobiernos asumir un papel importante para definir una combinación de políticas que incluya la reglamentación, la educación, los incentivos financieros y el apoyo destinado a nuevas investigaciones. En los casos en que los servicios de cuidado infantil tengan por objeto satisfacer las necesidades de los padres que trabajan y se integren en un marco de colaboración en el que intervengan los gobiernos locales, las instituciones de seguridad social, los empleadores, los sindicatos, las ONG y los padres que trabajan, son ingentes los beneficios que obtienen las familias, la sociedad y la economía²¹. Hay cada vez más ejemplos de servicios de asistencia social sólidos y viables, en particular de cuidado infantil, que permiten atender las necesidades de los trabajadores atípicos y de bajos ingresos²².

195. La mayor parte de las iniciativas relativas al equilibrio entre la vida laboral y la vida familiar se hallan en los países desarrollados. No obstante, algunos países en desarrollo se enfrentan a cambios rápidos y determinantes en las estructuras familiares, y esta cuestión está cobrando protagonismo político. Por ejemplo, en el Brasil, la mayor participación de la mujer en la fuerza de trabajo y la disminución de la fecundidad

²¹ Hein, C. y Cassirer, N.: *Soluciones para el cuidado infantil en el lugar de trabajo* (OIT, Ginebra, 2010).

²² OIT: *Conciliación del trabajo y la vida familiar*, op. cit.

indican ²³ que las mujeres están cada vez menos disponibles para cumplir la función de cuidado de los mayores y niños a cargo. Como consecuencia de ello, las políticas públicas tienen que redefinir la forma de atender las responsabilidades familiares. En consecuencia, el Gobierno del Brasil ha tomado medidas para promover la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres ²⁴.

196. Las disposiciones legislativas sobre el trabajo y los convenios colectivos, como la licencia por maternidad y la seguridad en el empleo para la madre embarazada, facilitan el equilibrio entre el trabajo y la vida familiar. No obstante, la legislación laboral sólo se aplica a los trabajadores que ejercen su actividad en el marco de una relación de trabajo, y las prestaciones se perciben casi íntegramente durante la fase reproductiva, lo que no facilita el equilibrio entre la vida laboral y la vida familiar a lo largo de la vida activa. La aplicación del sistema de horario flexible en las empresas de la economía formal es limitada, por lo cual la medida no tiene muchas repercusiones.

e) *Migración internacional*

197. La migración de reemplazo, es decir, la migración internacional que necesitan las sociedades que van envejeciendo para compensar la reducción de su población en edad de trabajar, es una importante cuestión de política. La migración también está vinculada con la necesidad de servicios de prestación de cuidados de larga duración en aquellos países en los que la mano de obra es demasiado costosa y no existen disposiciones públicas para el establecimiento de un sistema de prestación de cuidados de larga duración (por ejemplo, Italia y Alemania).

198. El cambio demográfico y la escasez de mano de obra calificada han ocasionado un aumento de la demanda global de trabajadores altamente calificados. La salida de trabajadores altamente calificados en los sectores de la salud, la educación o la agricultura, entre otros, puede poner freno al logro de las metas de desarrollo, especialmente en los países en desarrollo más pequeños que envían mano de obra. Sin embargo, la repercusión de esta «fuga de cerebros» varía en función de las características del país de origen (como el tamaño de la población o el nivel de desarrollo), del tipo de sector u ocupación de que se trate y del tipo de migración (por ejemplo, temporal, permanente o circular). Y, para algunos países, la fuga de cerebros puede haberse convertido en una «ganancia de cerebros» gracias a las inversiones realizadas por los migrantes, la creación de redes de contactos y proyectos, la transferencia de conocimientos y otras formas de colaboración con el país de origen de los migrantes ²⁵.

199. Sin embargo, debe tenerse presente que la migración es, en el mejor de los casos, una solución parcial a los problemas de las poblaciones que envejecen. Las dos principales características de los flujos migratorios — la concentración de migrantes jóvenes en el momento del desplazamiento y la elevada participación en la fuerza de trabajo de los migrantes llegados a destino — inducen a pensar que la solución de recibir migrantes internacionales puede convertirse en una estrategia para reducir algunos posibles efectos negativos de la población en proceso de envejecimiento. Los inmigrantes jóvenes aumentarán la proporción de población activa con respecto a la población jubilada y, por ende, la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. En el

²³ Sorj, B.: *Reconciling work and family: Issues and policies in Brazil*, Conditions of Work and Employment Series, núm. 8 (Ginebra, OIT, 2004).

²⁴ El Código Civil del Brasil reconoce la igualdad absoluta de derechos y obligaciones entre los cónyuges, y amplía el concepto de familia, incluyendo a las familias monoparentales y a las uniones no matrimoniales estables como entidades familiares reconocidas por el Estado.

²⁵ Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD): *Emigración altamente cualificada: equilibrio entre intereses y responsabilidades* (Bruselas, 2007).

mercado de trabajo, proporcionarán competencias y capacidades a los empleos que pueden desempeñar los trabajadores jóvenes, manteniendo un elevado nivel de demanda para los empleos complementarios que ocupan los trabajadores de más edad. Los inmigrantes jóvenes también pueden aumentar la productividad y proteger los salarios de los trabajadores locales ocupando empleos destinados a trabajadores jóvenes y complementando la productividad de los trabajadores de más edad que conservan funciones relacionadas más bien con la supervisión y la organización²⁶. Si bien a su llegada los migrantes son jóvenes, también envejecerán si permanecen en el país de destino. Por consiguiente, para que los flujos de inmigración contribuyan a reducir el envejecimiento de la población, deben mantenerse a lo largo de períodos prolongados²⁷.

200. Hay un número cada vez mayor de programas de migración temporal en respuesta al cambio demográfico y a la creciente demanda de mano de obra en los países de acogida. Si están bien dirigidos y gestionados, estos programas pueden generar importantes beneficios netos para los países de destino, los migrantes y sus países de origen²⁸. Los migrantes se benefician al obtener un estatuto jurídico, y los países de origen se benefician con las remesas y, en su caso, el regreso de los migrantes, siempre que la experiencia que hayan adquirido en el extranjero pueda utilizarse en el país de origen. Los países de acogida se aseguran de contar con los trabajadores que necesitan, y pueden aumentar los efectos positivos de la migración permitiendo a los migrantes permanecer durante un plazo lo suficientemente amplio como para reunir ahorros²⁹.

201. Los acuerdos bilaterales o multilaterales entre países pueden favorecer la migración regional y facilitar la migración circular o de retorno. Algunos de los acuerdos de ese tipo firmados por ciertos países parecen haber dado buenos resultados³⁰. Todos los acuerdos existentes se refieren a la asistencia mutua de organismos gubernamentales que administran las prestaciones de seguridad social, la igualdad de trato de los trabajadores, la capacidad de acceder a dichas prestaciones independientemente del lugar de residencia, la adición de las cotizaciones (afiliación efectiva a los sistemas de seguridad social de dos países distintos para poder percibir las prestaciones) y el pago prorrateado de las prestaciones de los dos países para completar la prestación global del trabajador. Algunos de estos acuerdos abordan cuestiones laborales específicas, como la contratación de trabajadores extranjeros, sus derechos en el trabajo en el país de acogida, y el derecho de los trabajadores extranjeros a enviar remesas a sus países de origen. Estas son importantes funciones para los trabajadores migrantes, y es también fundamental la capacidad de los gobiernos para coordinarlas. Asimismo, la cobertura de la seguridad social en muchos de estos acuerdos bilaterales de seguridad social va más allá de las simples pensiones de jubilación e incluye las prestaciones de enfermedad, las enfermedades profesionales, los accidentes laborales, la invalidez, las prestaciones de fallecimiento y de familiares supervivientes, e incluso las prestaciones de maternidad.

²⁶ Peri, G., 2011: «Immigration and Europe's demographic problems: analysis and policy considerations». *CESifo DICE*, vol. 9, núm. 4.

²⁷ Global Agenda Council on Ageing Society, 2012. *op. cit.*, capítulo 20.

²⁸ La migración circular, en particular, se ha considerado un importante medio para que esta circunstancia produzca un triple beneficio: para los países de acogida, para los países de origen de los migrantes y para los propios migrantes. La Comisión Europea ha elaborado importantes iniciativas y recomendaciones para fomentar la migración circular y la circulación de cerebros. Véase Comisión de las Comunidades Europeas: *El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo*, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0390:FIN:ES:PDF>.

²⁹ Naciones Unidas: *Migración internacional y desarrollo*, Informe del Secretario General, Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, tema 54, c), del programa (Nueva York, 2005).

³⁰ International Migration of Health Workers: *Improving International Co-Operation To Address The Global Health Workforce Crisis*, febrero de 2010, Policy Brief, OCDE.

Es esencial que los trabajadores migrantes y, en particular, los trabajadores domésticos extranjeros, tengan acceso a este tipo de prestaciones, teniendo presente que incluso los migrantes legales pueden estar expuestos a condiciones de trabajo precarias o peligrosas, o necesitar atención médica en algún momento del período en que trabajan fuera de su país. Asimismo, al crear las condiciones que les permitan participar en regímenes de pensiones, se puede ayudar a los trabajadores migrantes a conservar su independencia financiera si deciden regresar a sus países de origen al llegar a la edad de jubilación ³¹.

202. Si bien la migración no es la única solución al problema del envejecimiento de la población, las políticas y los programas de migración administrados de manera adecuada en el marco de una alianza internacional son una parte importante de la solución y pueden aportar beneficios mutuos, tanto para los países de origen como para los de destino. El Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales es el elemento central del Plan de Acción de la OIT para los trabajadores migrantes ³². El Marco aborda los principales problemas a los que se enfrentan los responsables de la formulación de políticas a nivel nacional e internacional que dan lugar a solicitudes de asistencia.

f) *Posibilidad de prolongar la vida laboral*

203. Con el envejecimiento de la población, la prolongación de la vida laboral y el aumento de las tasas de empleo de los trabajadores de edad es un tema que tiende a figurar entre las prioridades de los programas de políticas de los países interesados. En la mayoría de las economías desarrolladas, la prolongación de la vida laboral se considera no sólo como un medio importante de preservar los sistemas de seguridad social, sino también una respuesta a la modificación de la estructura de edad de la fuerza de trabajo.

204. Se afirma que retrasar la edad de jubilación haría aumentar la población en edad de trabajar y, por ende, el nivel de producción. El aumento de las cotizaciones y la reducción del número de pensionistas permitiría equilibrar simultáneamente los sistemas de pensiones, mantener el nivel relativo de las pensiones y reducir la creciente carga que representan las pensiones en el PIB. Sin embargo, tal vez esta postura pueda no ser válida, ya que retrasar la edad de jubilación no basta para abordar el volumen cada vez más reducido de la fuerza de trabajo: los trabajadores de más edad (aquellos que no han alcanzado la edad legal de jubilación) deben tener empleos decentes y productivos, lo que no suele suceder. Como se muestra en el capítulo 1, los trabajadores de más edad generalmente permanecen estancados en períodos de desempleo prolongados o en empleos vulnerables, una situación agravada por la crisis mundial.

205. Todos los países europeos aplican reformas similares: la supresión progresiva de los planes de jubilación anticipada (jubilación anticipada, pensiones de invalidez otorgadas por motivos económicos, exoneración de la búsqueda de empleo), lo que aumenta la edad legal de jubilación, prolonga la duración de carrera establecida y modifica las reglas de cálculo de las pensiones para que penalicen más a las personas que se jubilan anticipadamente y proporcionen más incentivos a la jubilación aplazada. La meta de la Unión Europea de que en 2010 trabajara al menos la mitad de la población de 55 a 64 años de edad sólo se cumplió en algunos Estados miembros. Sin embargo, en promedio la tasa de empleo del grupo de edades comprendidas entre los 55 y los 64 años

³¹ Ghosheh, N.: «Protecting the Housekeeper: Legal Agreements Applicable to International Migrant Domestic Workers», en *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 25, núm. 3 (2009), págs. 301 a 325.

³² Tras la celebración de una reunión tripartita de expertos, que se reunió en Ginebra del 31 de octubre al 2 de noviembre de 2005, la OIT adoptó el «Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales: Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos». Véase http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_178678.pdf.

ha aumentado en los últimos diez años. Algunos países de la UE consideran seriamente elevar la edad legal de jubilación a más de 65 años, mientras que otros ya lo han hecho (gráfico 3.6).

206. Las estrategias encaminadas a prolongar la vida laboral presentan un doble riesgo. En primer lugar, el riesgo de que un mayor número de trabajadores de edad avanzada que ya no tienen derecho a la jubilación puedan experimentar un largo período de desempleo mal remunerado y se jubilen con una pensión reducida. En segundo lugar, el riesgo de desigualdades entre los trabajadores manuales, que no pueden prolongar su actividad por su condición física deficiente o por pertenecer a sectores de actividad en decadencia, y los ejecutivos, que se beneficiarían de los incentivos para fomentar la prolongación de la carrera³³. Es preciso adoptar medidas concretas para neutralizar estos riesgos, como se explica en la sección 3.2.

207. En algunos países europeos, las reformas recientes han establecido un estrecho vínculo entre el nivel de la pensión y el momento de la jubilación (la edad o la duración de la carrera) a fin de proporcionar incentivos para retrasar la jubilación. Al mismo tiempo, los países con mejores resultados tienen una seguridad social suficiente para evitar que los trabajadores de edad avanzada sigan desempleados sin esperanzas de encontrar un empleo o sin la capacidad física para hacerlo³⁴. Finlandia ha llevado adelante un enfoque muy completo para fomentar el envejecimiento activo y prolongar la vida laboral. El enfoque no va dirigido a grupos de edad específicos, sino que aborda las dificultades de prolongar y desfragmentar las carreras en general, desarrollando la calidad de la vida laboral y movilizándolo a la fuerza de trabajo en su conjunto³⁵.

208. En algunas economías de países que no son miembros de la OCDE, la exigua pensión que paga el Estado es un motivo de peso para que sigan trabajando las personas en edad de jubilarse. Sin embargo, suele haber pocas oportunidades de empleo formal para las personas de más edad y una gran mayoría de quienes necesitan trabajar, lo hacen por cuenta propia, sobre todo en el sector informal. Así sucede, por ejemplo, en Georgia, donde el 88 por ciento de los pensionistas que trabajan lo hacen por cuenta propia. Para abordar este problema, el Gobierno adoptó una estrategia nacional de empleo para los trabajadores de edad avanzada que cuenta con los siguientes elementos: a) la libre elección de trabajar para los pensionistas; b) la motivación para trabajar: la pensión mínima de vejez se completa con una suma adicional en función de los años de servicio del empleado; cualquier jubilado empleado puede percibir la pensión completa además de su salario, excepto los funcionarios públicos; si un jubilado empleado en el sector público realiza actividades científicas o educativas, podrá percibir la pensión completa además del salario, y c) un entorno adaptado a la edad garantizando la participación en condiciones de igualdad en la vida laboral y las mismas condiciones de trabajo³⁶.

³³ OFCE, 2008, *op. cit.*

³⁴ OFCE, 2008, *op. cit.*; para consultar una descripción detallada de lo que han hecho los países europeos.

³⁵ Engelen, L., 2012: *Employment Policies to Promote Active Ageing*, Observatorio Europeo del Empleo, Roma.

³⁶ CEPE, 2011: Policy Brief on Ageing No. 9, *op. cit.*

Garantizar una seguridad social adecuada y sostenible para todos

209. La Recomendación de la OIT sobre los pisos de protección social (núm. 202), adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 101.^a reunión, celebrada en junio de 2012, proporciona orientaciones a los Estados Miembros para que sigan ampliando la seguridad social y estableciendo sistemas integrales de seguridad social. La Recomendación núm. 202 da continuidad a la labor realizada anteriormente a nivel internacional, en particular a través de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998, con objeto de reforzar el marco jurídico de los derechos en el trabajo.

210. Debido a la crisis mundial y sus consecuencias en la pobreza y los mercados de trabajo, la necesidad de ampliar la protección social ha pasado a ocupar un lugar prioritario en las discusiones. El acuerdo alcanzado por los líderes del G-20 en sus reuniones celebradas en noviembre de 2001, en Cannes, y en mayo de 2012, en Guadalajara, en relación con la necesidad de una mejor protección de los trabajadores como factor indispensable para asegurar un crecimiento estable, es un buen ejemplo de ello ³⁷. La viabilidad financiera de los sistemas de seguridad social ha sido objeto de amplios debates en el contexto mundial de transformación económica y explica las preocupaciones acerca de la sostenibilidad de estos sistemas con motivo del aumento previsto de las tasas de dependencia económica, ya que el envejecimiento de la población afecta a todos los países. Este desafío es manejable en un marco de sistemas debidamente organizados y procesos de reforma cuidadosamente administrados, que mantengan un equilibrio justo entre las necesidades sociales y las exigencias financieras y fiscales y se inscriban en un proceso de diálogo social bien fundamentado.

211. Con objeto de promover una vida laboral más prolongada con miras a reducir la carga financiera del sistema de pensiones en las finanzas públicas, algunos países han introducido opciones de jubilación flexible para sus trabajadores de edad avanzada. Por ejemplo, en el Canadá una persona puede jubilarse a los 60 años y percibir una pensión reducida (hasta el 30 por ciento menos, lo que corresponde a un promedio de 0,5 puntos porcentuales por cada mes en que se cobre la pensión antes de los 65 años), o retrasar la jubilación hasta los 70 años y percibir una prestación mayor (hasta el 30 por ciento más, lo que corresponde a un promedio de 0,5 puntos porcentuales por cada mes en que se cobre la pensión después de los 65 años). Los jubilados pueden seguir contribuyendo voluntariamente a un fondo de pensiones entre los 65 y los 70 años y percibir prestaciones más elevadas en consecuencia.

a) *Garantías básicas de seguridad social a lo largo de toda la vida*

212. En la mayoría de los países, la vejez es un factor determinante de la pobreza, especialmente en el caso de las mujeres. La pobreza en la vejez no sólo es un problema para los ancianos, sino que también afecta al conjunto del hogar. A falta de ingresos por transferencias para los ancianos, los ingresos del hogar han de compartirse entre un mayor número de personas y disminuye el consumo per cápita. Los costos de la atención médica, que son sistemáticamente más altos en la vejez, también presentan el mismo efecto sistémico. Por consiguiente, las cargas demográficas en el seno de la familia y el cambio demográfico repercuten considerablemente en los niveles de bienestar de todos los grupos de población, y afectan en particular a las personas de edad, que generalmente tienen más necesidades en materia de servicios sociales y de salud. Estas conclusiones son fundamentales para definir los objetivos y prioridades de la protección social a nivel nacional.

³⁷ Conclusiones de la Reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20, Cannes (Francia), noviembre de 2011, y Conclusiones de la Reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20, Guadalajara (México), mayo de 2012.

213. Durante demasiado tiempo, el debate sobre la interacción entre los cambios demográficos y la seguridad social ha girado exclusivamente en torno a la contención de los costos. Del mismo modo, durante mucho tiempo no se ha tenido en cuenta el hecho de que el establecimiento de un conjunto de garantías básicas de seguridad social puede contribuir a atenuar los efectos de las conmociones demográficas y económicas (incluidas las subidas de los precios de los alimentos), aunque actualmente esto se reconoce a nivel internacional en la Recomendación núm. 202.

214. En los últimos años, muchos países han redoblado sus esfuerzos encaminados a aplicar sistemas de seguridad social que procuran ofrecer al menos un nivel mínimo de seguridad social para todos. Esos esfuerzos comprenden, entre otras cosas, medidas para asegurar como mínimo un nivel básico de seguridad de ingresos en la vejez mediante regímenes de pensiones sociales no contributivas basadas en la verificación de los ingresos o no sujetas a una comprobación, como en el caso del Brasil, México, Estado Plurinacional de Bolivia, Mauricio, Nepal, Namibia y Sudáfrica. Esos regímenes de pensiones sociales suponen una contribución importante para garantizar al menos una seguridad básica del ingreso, especialmente para las mujeres de edad avanzada que no han tenido la oportunidad de acumular derechos de pensión suficientes durante su vida laboral.

215. En un estudio que abarca 12 países de bajos ingresos, la OIT estimó que el costo inmediato de un conjunto de prestaciones básicas de protección social requeriría entre el 0,6 y el 1,5 por ciento anual del PIB. El costo de esas pensiones sólo aumentaría moderadamente en los próximos 30 años pese al proceso de envejecimiento, lo cual refleja en parte las poblaciones relativamente jóvenes de esos países, que en su mayoría tienen tasas de fecundidad elevadas ³⁸.

216. Si bien algunos países tratan de ampliar el seguro social y combinarlo con asistencia social, otros optan por subvencionar la cobertura del seguro social destinada a permitir que los pobres se beneficien del seguro. Otros establecen regímenes universales financiados con impuestos. Cada enfoque tiene sus ventajas y sus inconvenientes, y depende de los acontecimientos pasados y los valores nacionales.

217. Las garantías básicas de seguridad social son también evidentes en los países industrializados con sistemas de protección social eficaces. Podrían destacarse diferentes casos de buenas prácticas, como la garantía del ingreso básico para todos los grupos vulnerables con ingresos insuficientes, concedida por casi todos los países europeos, el Canadá y Australia. Además, en Francia, el apoyo indirecto al ingreso mediante la medida prevista para subvencionar a las empresas que mantengan en el empleo a los trabajadores de edad avanzada, constituye un enfoque innovador centrado en los grupos más vulnerables. No obstante, en los países industrializados sigue habiendo deficiencias en materia de garantías básicas, en particular con respecto a la seguridad del ingreso de los niños, que en muchos casos viven en condiciones de pobreza, sobre todo en los hogares monoparentales. Si no se busca una solución a este problema, la consecuencia será un nivel considerable de pobreza en la vejez, sobre todo en el caso de las mujeres divorciadas que no logran acumular suficientes derechos de seguro social y ahorros personales.

218. Los sistemas de transferencias en efectivo no contributivas pueden promoverse en el contexto de los debates sobre los pisos de protección social nacionales, pero sin pasar por alto la necesidad de alentar disposiciones que permitan el pago de pensiones más elevadas mediante sistemas contributivos, ya que éstas suelen percibirse como el medio

³⁸ OIT, 2008: *Can Low-income Countries Afford Basic Social Security?* Documentos de Política de Seguridad Social, documento núm. 3, Ginebra.

más seguro de ofrecer protección social en niveles superiores al umbral de la pobreza. Ello se suma al hecho de que los sistemas contributivos probablemente reduzcan la necesidad de pagar prestaciones en el marco de regímenes universales financiados mediante impuestos.

b) *Políticas múltiples para garantizar una seguridad del ingreso*

219. Sólo las prestaciones coherentes que beneficien efectivamente a quienes lo necesiten pueden hacer que los cotizantes y/o contribuyentes estén dispuestos a financiar las políticas pertinentes, sobre todo en el caso de los sistemas contributivos. La falta de adecuación, la mala gobernanza y la falta de confianza en las instituciones públicas generalmente han socavado la sostenibilidad de los sistemas de protección social.

220. Entre los principios rectores para orientar la concepción de medidas que garanticen la seguridad del ingreso figura la necesidad de centrarse en la función de consumo de las pensiones de vejez (como se señala *supra*). También incluyen la mancomunación de los riesgos, habida cuenta del riesgo de longevidad desconocido y la necesidad de redistribución, para permitir al menos un nivel mínimo de prestaciones para los grupos más vulnerables, como las personas de bajos ingresos y las personas con carreras interrumpidas en razón del desempleo y de los años dedicados al cuidado de los hijos. Además, debe tenerse debidamente en cuenta el objetivo del Estado relativo a su función de prevenir y reducir la pobreza mediante la redistribución de los recursos. Es preciso garantizar en primer lugar prestaciones adecuadas a las personas de bajos ingresos y con modalidades de trabajo atípicas. Esta situación de vulnerabilidad suele afectar principalmente a las mujeres. Por ese motivo, las políticas de empleo deben articularse con las políticas de protección social. Deben garantizarse prestaciones reducidas incluso a las personas con trayectorias laborales o períodos de residencia más reducidos que los generalmente prescritos. A ese respecto, el Convenio núm. 102 da una clara orientación sobre los requisitos mínimos.

221. Está claro que cualquier régimen de pensiones estrictamente relacionado con los ingresos — o la cotización — como el sistema de cuentas contributivo definido individualmente, que suele inspirarse en el enfoque chileno, y que da derecho a percibir pensiones «actuarialmente justas» o «actuarialmente neutros», es incapaz de proporcionar por sí solo el resultado esperado, en cuanto a la mancomunación de los riesgos y la redistribución. Es necesario generar o prever derechos a la jubilación que no se deriven de un sistema de ese tipo, para grupos de personas con una trayectoria atípica y de empleo interrumpido, y con menor capacidad contributiva.

222. En todos los países, la mayoría de las reformas recientes de los sistemas contributivos parecen redefinir la edad en la que se tiene derecho a una pensión de jubilación, principalmente con objeto de contribuir a restablecer la sostenibilidad financiera global de los sistemas a largo plazo. También es importante que los gobiernos den incentivos a los empleadores y las personas para que adopten otros tipos de disposiciones para la seguridad del ingreso mediante iniciativas privadas, de manera de que todos los perceptores de ingresos puedan aspirar en la vejez a un nivel de vida que no sea demasiado diferente al nivel anterior a la jubilación. En esos casos, es importante asegurar gastos de administración reducidos para los arreglos privados simples, a fin de no engañar a los participantes en esos sistemas, que no suelen conocer suficientemente los instrumentos financieros. En los países en desarrollo, esas posibilidades a través de medidas privadas no suelen estar disponibles porque la oferta es limitada. Hasta que se instaure un sector de seguro privado debidamente reglamentado, es fundamental que el sistema público de seguridad social ofrezca la mayor cantidad de posibilidades para generar una seguridad del ingreso en la vejez de un nivel razonable para todos sus beneficiarios.

223. Generalmente, la mejor manera de lograr la ampliación del seguro social a las personas de bajos ingresos consiste en subvencionar de una u otra forma las cotizaciones o en subvencionar las prestaciones. Ello se logra, en general, estableciendo una pensión mínima, una fórmula de prestación redistributiva en un sistema de prestaciones definidas, y/o considerando algunos períodos en que ciertas categorías de contribuyentes no aportaron cotizaciones como créditos contributivos especiales. También se puede considerar la posibilidad de subvencionar las cotizaciones de determinadas categorías de afiliados. Esos sistemas de pensiones contributivas definidos (cotizaciones definidas o cotizaciones definidas teóricas) prevén un cierto grado de redistribución de los hombres contribuyentes a las mujeres contribuyentes si se utilizan tablas de mortalidad comunes para calcular las pensiones, además de las garantías mínimas usuales de rentabilidad de la inversión para proteger a las personas aseguradas contra el riesgo de la inversión, que asumen principalmente los trabajadores a título individual.

224. La pensión más baja del régimen contributivo puede completarse para que alcance un nivel correspondiente al mínimo garantizado financiándola con cargo a fondos presupuestarios públicos, pero sólo en el caso de los trabajadores que hayan cotizado el número de años mínimo requerido (como en Chile o en Polonia). Ese enfoque puede no ser recomendable para preservar la equidad, ya que supone que toda la población que contribuye al presupuesto del Estado, por ejemplo, a través del IVA, subvenciona a los miembros asegurados de un sistema de seguridad social que, por distintos motivos, no suele cubrir al conjunto de la población. Otro ejemplo de este tipo de medidas es el pago (también en este caso con ingresos públicos) de cotizaciones en favor de ciertas categorías de afiliados durante un período de tiempo determinado (por ejemplo, los trabajadores con licencia de maternidad o parental, como en Suecia o en cierta medida en Polonia), medidas que son especialmente útiles en países con una cobertura amplia. Otro grupo de medidas incluiría los subsidios a las cotizaciones del empleado o del empleador para los trabajadores de bajos ingresos, con miras a mejorar sus derechos de pensión.

225. La redistribución entre los afiliados a un régimen contributivo de pensiones no debería tener efectos negativos en la afiliación ni en los incentivos para cotizar, siempre que se cuente con la aprobación de los afiliados. Si bien los subsidios procedentes de fuentes ajenas al régimen pueden, en cierta medida, tener una repercusión positiva en la afiliación y los incentivos para cotizar, plantean un importante problema de equidad si la afiliación al régimen no es universal, como se ha señalado. Es importante reconocer que la esperanza de vida difiere entre los distintos grupos de población, en particular en función de los riesgos profesionales para la salud. Varios países establecen edades de jubilación más bajas para los trabajadores en ocupaciones peligrosas, como en China donde tienen derecho a una pensión completa cinco años antes que los demás trabajadores. Es necesario elaborar mecanismos apropiados para tener en cuenta esos factores importantes en aras de la equidad entre los distintos grupos profesionales, e indirectamente con respecto a las diferentes clases sociales.

226. La otra manera de proporcionar una seguridad de ingresos mínima a los beneficiarios es a través del pago de una pensión universal a todos los residentes que reúnan los criterios definidos (como alcanzar una edad determinada) o bien mediante una pensión de asistencia social supeditada a una comprobación de los ingresos o recursos que se garantice a todos los que no lleguen a un determinado umbral de ingresos. Estas pensiones se han denominado «pensiones sociales», porque representan el modo más eficaz de asegurar una cobertura a todas las personas que no puedan acogerse a los regímenes contributivos.

227. Las normas de la OIT prevén tanto pensiones universales como supeditadas a una comprobación de recursos, como método para proporcionar una seguridad de ingresos mínima. Para muchos, la solución de la pensión universal presenta una ventaja con respecto al enfoque de pensión sujeta a una comprobación de recursos. No sólo es mucho más sencilla y más barata de administrar y ejecutar, sino que es fundamentalmente la forma más justa de proporcionar a todos una seguridad de ingresos mínima en el momento de la jubilación, evitando la estigmatización y la exclusión que suelen ir asociadas a la comprobación del nivel de recursos económicos. En casi todo el mundo han aparecido sistemas mixtos de seguridad de ingresos en la vejez constituidos por diferentes «pilares» del sistema de pensiones.

c) *Políticas recientes en materia de pensiones*

228. El panorama general de los sistemas de pensiones ha cambiado radicalmente en el último siglo. En su mayoría las reformas recientes han respondido a la necesidad de hallar un nuevo equilibrio para hacer frente al aumento de las tasas de dependencia.

Recuadro 3.2
Breve historia del debate sobre la reforma de las pensiones

Hasta principios del decenio de 1990, el desarrollo de los sistemas de pensiones se basó en gran parte en los enfoques de tipo europeo de Bismark y Beveridge. Por ejemplo, en muchos países del Commonwealth se establecieron fondos de previsión. En América Latina, numerosos países adoptaron sistemas de seguro social para grupos profesionales específicos, en particular los funcionarios públicos, las fuerzas armadas y la policía, mientras que en los países del Magreb se instauraron sistemas relativamente amplios. En los países comunistas, las pensiones se organizaron generalmente a través de empresas estatales.

A principios del decenio de 1990, el paradigma de reformas del Banco Mundial se centraba en las pensiones totalmente financiadas de gestión privada como el «segundo nivel» de un régimen de pensiones compuesto de pilares múltiples, con miras a promover el desarrollo económico. Esto formaba parte de los principales objetivos de los sistemas de pensiones: promover el apoyo a los ingresos en la vejez mediante medidas que también contribuyeran al crecimiento gracias a un aumento del ahorro nacional.

A finales del decenio de 1990, las críticas destacaban que estaba cada vez menos claro que la financiación previa nacional de los regímenes de pensiones redujera realmente su vulnerabilidad en razón del envejecimiento, la mala gobernanza o las crisis económicas. También se consideraron insuficientes las pruebas sobre las repercusiones en el crecimiento. Quedó demostrado que tanto los sistemas basados en el reparto como los sistemas de capitalización requerían una buena gobernanza y un crecimiento económico duradero para asegurar su viabilidad. La privatización por sí sola no mejoraba la calidad de la gobernanza. Las reformas sistémicas solían disimular el hecho de que los niveles reales de las prestaciones disminuían con el tiempo. También se mostró que la financiación de la transición de sistemas de reparto a sistemas de capitalización provocaba problemas fiscales transitorios en la mayoría de los países.

La posición de la OIT respecto de los sistemas de pensiones de niveles múltiples destacaba la importancia de la adecuación de los niveles de prestaciones (con miras a proporcionar una seguridad de ingresos en la vejez de manera que las personas tuvieran derecho a una jubilación sostenible), la extensión de la cobertura (con el objetivo último de alcanzar la universalidad) y la función de la buena gobernanza, como condiciones ineludibles para el correcto funcionamiento de todos los sistemas de pensiones. En definitiva, la OIT se opone en lo fundamental a aceptar sistemas que no puedan garantizar a los asegurados un historial completo de cotizaciones, así como tampoco prestaciones de subsistencia. La OIT se ha mantenido firme en su postura, ya que la tasa mínima de sustitución establecida en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) se aproxima a muchos umbrales nacionales relativos de pobreza.

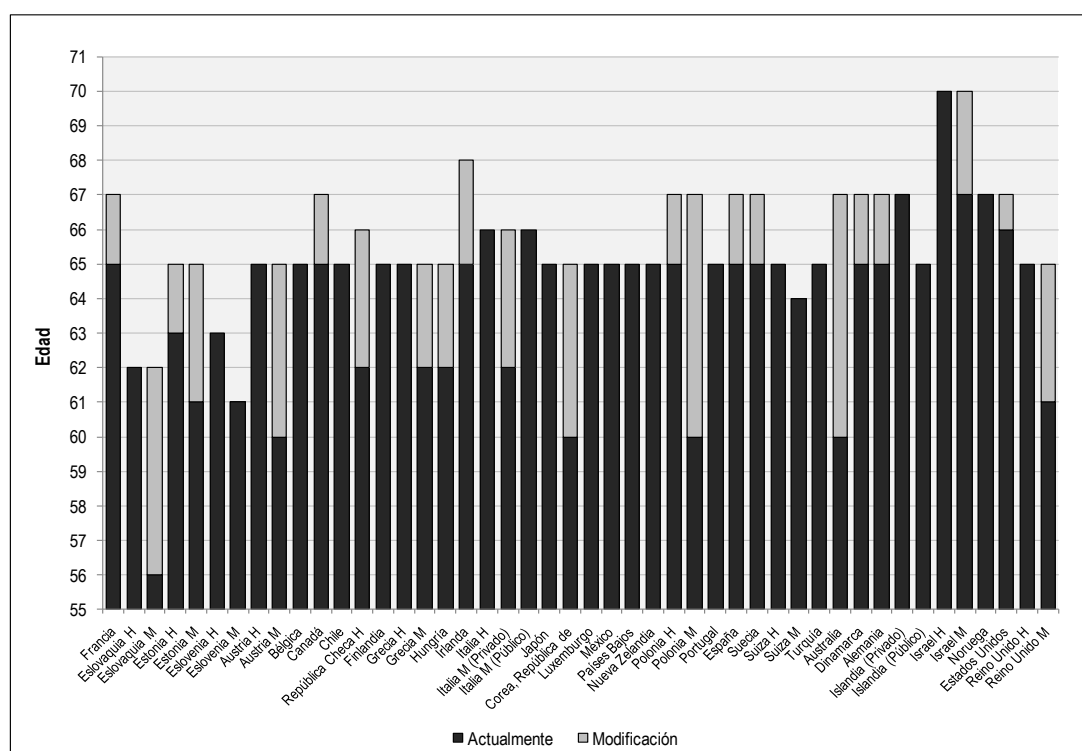
La mayoría de los países reformaron sus sistemas de pensiones en los decenios de 1990 y 2000. Otros 11 países de América Latina incorporaron componentes de ahorro obligatorio en sus sistemas de pensiones. A la primera oleada de esa clase de reformas paradigmáticas sistémicas en América Latina, siguieron las reformas realizadas en 13 países de Europa Central y Oriental y del Asia Central que optaron por sistemas con varios pilares que, en esencia, eran versiones a escala reducida de las reformas emprendidas en América Latina.

La crisis de 2008 ha dado origen a otros acontecimientos en la historia de la reforma de las pensiones. La Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia han revertido eficazmente sus reformas basadas en cuentas individuales. En algunos países de Europa Central y Oriental, hay un debate en curso sobre el redimensionamiento del pilar privado de sus sistemas de pensiones.

Varios países de Europa, como Alemania y Francia, además del Canadá, adoptaron lo que se denomina «reformas paramétricas» de sus sistemas de pensiones que, al tiempo que preservaban la naturaleza esencial de sus regímenes distributivos, no alteraron de manera radical el paradigma de la seguridad de ingresos en la vejez. Estas reformas generalmente aumentaron la edad de jubilación, modificaron los criterios de elegibilidad, redujeron los derechos a las prestaciones mediante cambios en las reglas de indexación e incorporaron un nuevo pilar (no público) al sistema de pensiones. Suecia, Polonia e Italia introdujeron reformas en virtud de las cuales, si bien el régimen principal de pensiones ó seguía siendo de reparto, introducían asimismo principios de cotizaciones definidas teóricas para determinar los niveles futuros de las prestaciones.

229. Las reformas sistémicas (recuadro 3.2) no modifican automáticamente los niveles de gasto. Como se ha indicado, durante los últimos decenios muchos países han reaccionado con contundencia y han reducido los gastos relativos a las pensiones, actuales y previstos, en detrimento de las prestaciones y de sus niveles. En cuanto a las prestaciones de desempleo, se ha procedido principalmente a reducir su duración. En muchos países de la OCDE, la tendencia descendente de la edad efectiva de jubilación ha empezado a invertirse, y en numerosos países se están planificando nuevas prolongaciones de la edad legal de jubilación (gráfico 3.6).

Gráfico 3.6. Pauta ascendente en la edad legal de jubilación



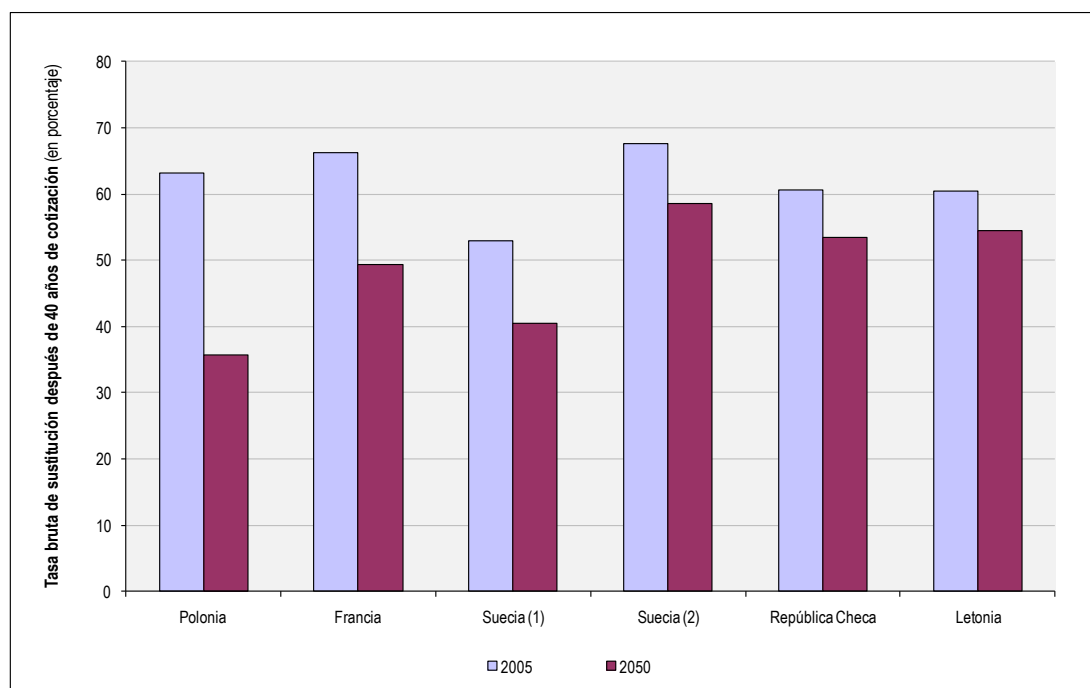
Fuente: Cálculos de la OIT.

230. La mayoría de las reformas recientes en materia de pensiones en países afectados por la crisis adoptadas desde el comienzo de la crisis económica y financiera mundial de 2008, han abordado la cuestión del aumento de la edad legal de jubilación que ha dado lugar a la situación actual, como se muestra en el gráfico 3.6. En el contexto de las medidas de austeridad se han adoptado más rápidamente que nunca dichas reformas que afectan a la edad de la jubilación.

231. Según los datos disponibles, en los países del «viejo mundo», los gobiernos también han recurrido a una disminución de los niveles de prestaciones, en particular los niveles de prestaciones de las pensiones, lo que probablemente explica por qué las proyecciones de gasto social de muchos países europeos ya no indican tendencias explosivas. En los gráficos 3.7 y 3.8 se muestran las tasas de sustitución teóricas previstas para una selección de Estados miembros de la UE, según lo indicado en sus informes sobre las estrategias nacionales en materia de pensiones. De estos gráficos se desprende claramente que la disminución de las tasas de sustitución no se limitará a los países que emprendieron las denominadas reformas paradigmáticas, a menos que los trabajadores coticen durante mucho más tiempo y se jubilen mucho más tarde. En los ejemplos de Francia y la República Checa se observa que incluso las denominadas reformas paramétricas pueden contribuir a reducir considerablemente las futuras tasas de sustitución.

232. El medio que se utiliza generalmente para hacer frente a la disminución de ingresos consiste en recortar los niveles de las prestaciones. Estos recortes suelen generar una mayor incertidumbre para quienes más sufren las consecuencias de los procesos de ajuste a nivel mundial y nacional. Las turbulencias previstas en los mercados de trabajo nacionales, que reflejan la modificación de las modalidades de distribución del trabajo en un mercado de trabajo cada vez más globalizado, sumadas a los efectos de la crisis financiera mundial sobre el empleo, pueden provocar interrupciones en la carrera profesional de muchas personas. Esas carreras pueden resultar marcadas por períodos de desempleo o de readaptación profesional impuestos por las nuevas condiciones imperantes en el mercado de trabajo. Las personas cuya trayectoria profesional haya sufrido interrupciones (por ejemplo, con períodos más largos de desempleo debidos, entre otros factores, al aumento de la volatilidad del mercado de trabajo) tienen muchas probabilidades de verse confrontadas en el futuro a esas tasas de sustitución, que tal vez ya no cumplan los requisitos de los convenios de la OIT.

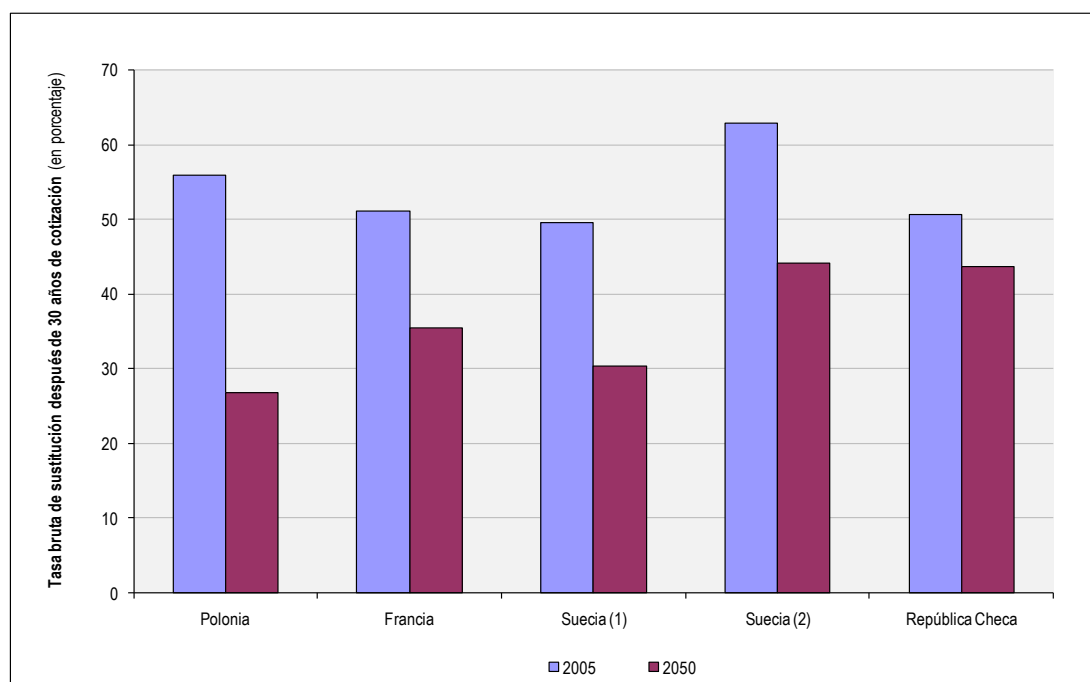
Gráfico 3.7. Tasas teóricas brutas de sustitución en una selección de Estados miembros de la UE: ingresos medios, 40 años de cotización, jubilación a los 65 años



Suecia (1): Sistema nacional de pensiones únicamente; Suecia (2): Incluidos los planes de pensiones profesionales.

Fuente: Análisis comparativo del Departamento de Seguridad Social de la OIT de los datos incluidos en los informes sobre las estrategias nacionales en materia de pensiones.

Gráfico 3.8. Tasas teóricas brutas de sustitución en una selección de Estados miembros de la UE: ingresos medios, 30 años de cotización (carreras profesionales con interrupciones)



Suecia (1): Sistema nacional de pensiones únicamente; Suecia (2): Incluidos los planes de pensiones profesionales.

Fuente: Análisis comparativo del Departamento de Seguridad Social de la OIT de los datos incluidos en los informes sobre las estrategias nacionales en materia de pensiones.

233. Los gráficos 3.9 y 3.10 ilustran los cálculos de la OCDE que confirman el efecto de las reformas sobre los niveles de prestaciones previstos en el futuro. Se observan reducciones drásticas en las tasas de sustitución de las pensiones para todos los trabajadores. Más desconcertante aún es el hecho de que el desequilibrio previo a la reforma entre las tasas de sustitución de las pensiones de todos los perceptores de ingresos y las de las personas de bajos ingresos parece haber aumentado en muchos países. Por consiguiente, cobran nueva importancia las políticas de desarrollo de la OIT que versan sobre la adecuación de los resultados sociales de las reformas de las pensiones.

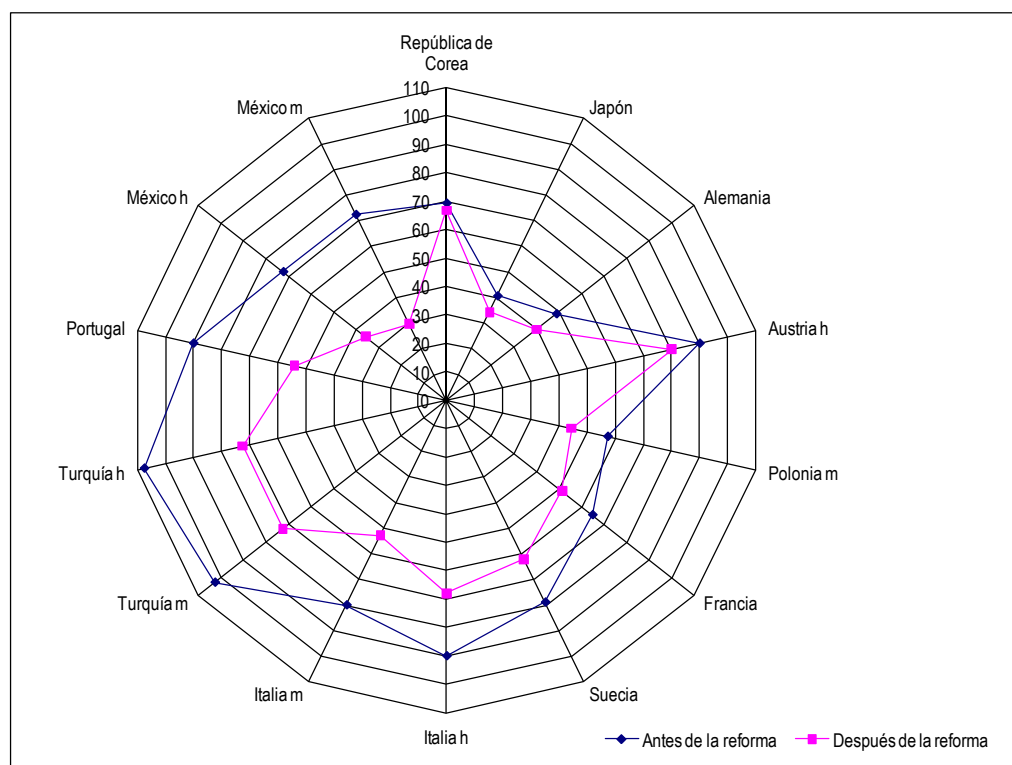
234. En los países de bajos ingresos, los sistemas contributivos para los trabajadores de la economía formal apenas se aplican a los trabajadores de la economía informal. En los países de ingresos medianos, como en América Latina, la cobertura de las pensiones en el sector formal no está aumentando, a pesar de haber adoptado sistemas de cotizaciones definidas. Esta es una de las razones por las cuales los regímenes de pensiones no contributivos y financiados con impuestos han cobrado una importancia mucho mayor en América Latina ³⁹.

235. En otros países de medianos ingresos, como Túnez y la República de Corea, se ha extendido la cobertura de las pensiones contributivas, a la que se suman también ahora las pensiones financiadas con impuestos. En los países de elevados ingresos, los niveles de prestaciones de las pensiones procedentes de sistemas contributivos obligatorios no se han mantenido por lo general a la altura de los salarios y, en algunos casos, ni siquiera de la inflación. La cobertura de las pensiones contributivas sigue siendo incompleta, en particular en el caso de las carreras interrumpidas, las mujeres, los trabajadores por cuenta propia y la economía informal, y se enfrenta a problemas en materia de cumplimiento ⁴⁰.

³⁹ Bertranou, F. y otros autores: «Impacto de las pensiones financiadas con impuestos sobre la reducción de la pobreza en América Latina: evidencias de la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay», en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 57, núm. 4 (Ginebra, AISS, 2004), págs. 3-20.

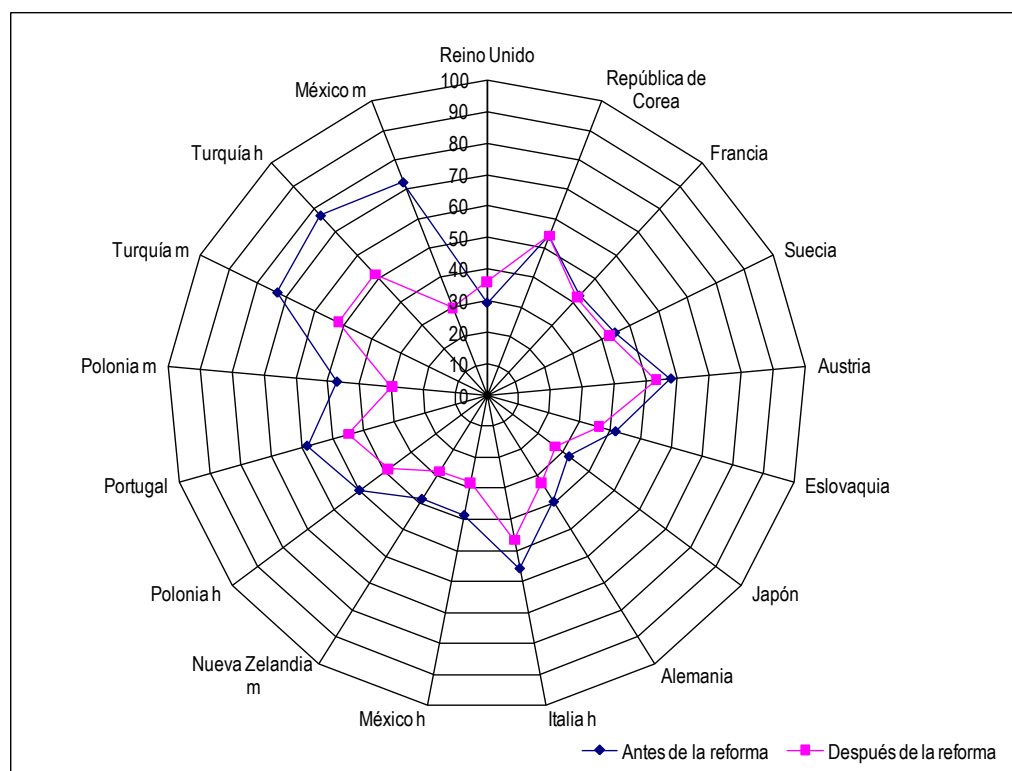
⁴⁰ Barr, N.: *Strategic policy directions for social policy*, documento presentado en la quinta Conferencia Internacional de Investigación en Seguridad Social, AISS, Varsovia, 5-7 de marzo de 2007.

Gráfico 3.9 Los efectos de las reformas de las pensiones en las tasas de sustitución – todos los beneficiarios



Fuente: basado en cálculos de la OCDE, 2007, *op. cit.*

Gráfico 3.10 Los efectos de las reformas de las pensiones en las tasas de sustitución – trabajadores de bajos ingresos



Fuente: basado en cálculos de la OCDE, 2007, *op. cit.*

236. Por consiguiente, a lo largo de los últimos 20 o 30 años, se ha tendido a una utilización creciente de los regímenes de pensiones sociales financiados con impuestos ⁴¹. Históricamente, en todos los países de elevados ingresos y en la mayoría de los países de medianos ingresos existían ya regímenes de pensiones contributivas obligatorios antes de que el Estado estableciera las pensiones financiadas con impuestos, como último recurso. Así pues, el desafío es establecer y gestionar el vínculo existente entre los sistemas de seguridad social financiados con impuestos y los sistemas de seguridad social contributivos, con el fin de que, en el caso de las pensiones sociales, los trabajadores sigan motivados para contribuir al desarrollo a largo plazo de regímenes de pensiones contributivos y financieramente sostenibles. También es necesario definir las políticas relativas a las pensiones en el contexto de un marco socioeconómico más amplio que tenga en cuenta los sistemas de apoyo familiar, la situación laboral de los trabajadores y la acumulación de ahorros y otros activos personales, tales como la vivienda.

d) *Importancia de los resultados sociales y necesidad de medir el impacto*

237. En última instancia, la enseñanza que podemos extraer de la prolongada crisis es que sigue siendo necesario garantizar una seguridad de ingresos mínima para las generaciones de más edad, con algún tipo de garantía estatal de un nivel de pensión mínimo y, preferiblemente, de una tasa de sustitución global mínima individual. Estas garantías mínimas se pueden incorporar a todos los sistemas de pensiones, con independencia de que se trate de sistemas de uno o varios niveles, capitalizados o no. Las orientaciones proporcionadas en la Recomendación núm. 202 incluyen una garantía de seguridad básica del ingreso para las personas de edad como parte de los pisos nacionales de protección social (párrafo 5, d)). Esta garantía básica de seguridad social debería proporcionar la seguridad de un ingreso por lo menos equivalente al nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure una vida digna a las personas de edad avanzada. Los niveles mínimos definidos por los países pueden corresponder a los umbrales nacionales de pobreza, los umbrales de asistencia social u otros umbrales comparables establecidos en la legislación y la práctica nacionales, y deberían ser objeto de revisiones periódicas realizadas mediante un procedimiento transparente con organizaciones de empleadores y de trabajadores representativas y mediante consultas con otras organizaciones de interesados que sean pertinentes y representativas. Los niveles y los valores de referencia de las prestaciones establecidos en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), que deberían ser un mínimo aplicable para los países que hayan ratificado el Convenio, pueden servir de referencia para otros países al definir los niveles de las garantías básicas de seguridad del ingreso para las personas de edad avanzada.

238. Según este razonamiento, el mandato de la OIT en materia de políticas relativas a las pensiones, de conformidad con su Constitución y sus convenios y recomendaciones, exige que la Organización promueva diez garantías básicas en lo que atañe a los sistemas de pensiones sociales nacionales (recuadro 3.3).

⁴¹ van Ginneken, W.: «Extender la cobertura de la seguridad social: conceptos, tendencias globales y cuestiones políticas», en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 60, núm. 2-3 (Ginebra, AISS, 2007).

Recuadro 3.3
Diez principios básicos para los sistemas nacionales de pensiones de seguridad social

- 1) **Cobertura universal:** Se debería garantizar a todas las personas como mínimo la seguridad de un ingreso básico en la vejez.
- 2) **Derecho a prestaciones:** El derecho a las prestaciones de jubilación debería preverse en la legislación nacional. La ley especificará el alcance, las condiciones que deben cumplirse para acogerse al derecho y los niveles de las prestaciones, así como los procedimientos de reclamación y apelación.
- 3) **Protección frente a la pobreza:** Los sistemas de pensiones deberían proporcionar unas prestaciones mínimas viables que protejan eficazmente a las personas contra la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social y aseguren una vida digna.
- 4) **Seguridad y adecuación de los ingresos:** Las personas de edad avanzada deberían tener una seguridad básica del ingreso por lo menos equivalente al nivel mínimo definido en el plano nacional. Debería garantizarse una pensión de por lo menos el 40 por ciento de los ingresos anteriores a la jubilación a todos los que perciban ingresos iguales o inferiores al salario de referencia después de haber cotizado al menos 30 años (como se establece en el Convenio núm. 102 de la OIT).
- 5) **Equivalencia actuarial de las cotizaciones al seguro social y los niveles de las pensiones:** Se debería garantizar una tasa mínima de sustitución para todos los contribuyentes que refleje adecuadamente el nivel de las cotizaciones.
- 6) **Garantía de un porcentaje mínimo de rentabilidad del ahorro:** Se debería proteger el valor real de las cotizaciones a los regímenes de ahorro.
- 7) **Igualdad de género y equidad de género:** Las políticas en materia de pensiones deberían basarse en los principios de no discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales. Las disposiciones sobre las prestaciones deberían ser neutras y equitativas en materia de género para las madres y los padres trabajadores.
- 8) **Financiación sólida:** Los sistemas de pensiones deberían financiarse de una manera sostenible desde el punto de vista financiero, fiscal y económico, teniendo debidamente en cuenta la justicia social, la equidad y la solidaridad social, con miras a evitar la incertidumbre acerca de su viabilidad financiera a largo plazo.
- 9) **Responsabilidad fiscal:** Los regímenes de pensiones no deberían desplazar del espacio fiscal a otras prestaciones sociales. Las pensiones deberían formar parte de una estrategia nacional de extensión de la seguridad social encaminada a subsanar las diferencias en materia de protección mediante medidas apropiadas y coordinadas eficazmente que reflejen las prioridades nacionales y las capacidades fiscales.
- 10) **Responsabilidad estatal:** El Estado debería seguir siendo el principal garante del derecho a la seguridad del ingreso en la vejez y al acceso a pensiones adecuadas.

239. La OIT siempre ha sostenido que la jubilación debería ser flexible e incluir un componente de elección individual. Ahora bien, la decisión de jubilarse puede no ser totalmente voluntaria, ya sea porque las empresas obligan a los trabajadores a jubilarse o porque los trabajadores tienen problemas de salud. Estos trabajadores deberían poder jubilarse en condiciones aceptables y con una pensión de jubilación digna. Por lo tanto, se ha de hallar el equilibrio justo entre los intereses y las necesidades de ingresos de los ancianos, por un lado, y la necesidad de mantener un nivel de gasto en los sistemas de pensiones que sea aceptable para la población activa, por otro. En muchos países que se encuentren en una etapa más avanzada de envejecimiento de las sociedades ya se han definido un conjunto de normas que establecen una relación justa entre el período promedio de jubilación por cohorte (y posiblemente por grupo profesional) y el período de actividad en el mercado de trabajo. Así sucede en la mayoría de los países nórdicos de Europa, donde el modelo sueco es el principal precursor de numerosas reformas en otros países. Cabría la posibilidad de acogerse a una jubilación anticipada «comprando» años

de jubilación adicionales mediante la disminución de los niveles de pensiones o mediante el pago del costo actuarial real en los fondos de pensiones por parte de los empleadores que desean deshacerse de trabajadores antes de la edad normal de jubilación.

240. Hay muchas otras medidas que permiten equilibrar los objetivos sociales y financieros. La inclusión de una edad mínima de jubilación y de fuertes incentivos económicos para cotizar durante más tiempo se han convertido en un componente importante de todas las reformas de los sistemas de pensiones del mundo en los dos últimos decenios, ya sea a través del fortalecimiento de la relación entre el monto de las prestaciones y las cotizaciones aportadas en el marco de los regímenes de prestaciones definidas, o bien mediante la sustitución total o parcial de los regímenes de prestaciones definidas por regímenes de cotizaciones definidas (financiadas en base al reparto, como los sistemas de «cotizaciones definidas teóricas» o los sistemas plenamente capitalizados).

241. Sin embargo, estas reformas deben incorporar soluciones basadas en la solidaridad con miras a proporcionar una seguridad de ingresos en la vejez a las personas cuyas carreras, por distintas razones, son más breves o han sufrido interrupciones. Entre estas medidas figuran principalmente, aunque no de forma exclusiva, las soluciones destinadas a contrarrestar la situación de desventaja en los mercados de trabajo de las mujeres que han tenido períodos de empleo formal más cortos para dedicarse al cuidado de sus hijos y que en promedio suelen percibir una remuneración inferior. Asimismo, estas soluciones deben tratar de ofrecer protección a las personas que han tenido largos períodos de desempleo a lo largo de su vida activa. Este objetivo se puede lograr mediante pensiones básicas universales complementadas con cotizaciones durante los períodos dedicados al cuidado de los hijos, otras labores productivas y reproductivas no remuneradas y períodos de desempleo involuntario.

242. Esto podría dar lugar a una pirámide de sistemas de pensiones, con arreglo a los modelos de desarrollo nacionales, que se construirían gradualmente y consistirían en:

- la introducción de pensiones universales o sociales en las primeras fases del desarrollo económico, pero que tendrían por objeto lograr una cobertura del 100 por ciento de la población;
- un nivel de seguro social obligatorio para todos los trabajadores de la economía formal y para los trabajadores de la economía informal que pudieran acogerse al mismo;
- un nivel voluntario compuesto por planes de pensiones profesionales u otros acuerdos privados voluntarios;
- un nivel de seguridad del ingreso en la vejez distinto de las pensiones que permita acceder a diversas prestaciones no relacionadas con las pensiones, y sirva para garantizar una cierta seguridad del ingreso a los ciudadanos mayores (vivienda garantizada, acceso a activos financieros o de otra índole, y acceso a una atención médica asequible y a la atención a largo plazo).

Utilización de las normas internacionales del trabajo y el diálogo social

a) *Normas internacionales del trabajo*

243. La OIT tiene muy diversos convenios y recomendaciones pertinentes en el contexto del cambio demográfico, que pueden orientar las decisiones de política y los procesos de reforma (véase el anexo). Estos instrumentos también protegen a los trabajadores y sus

familias. Así pues, cumplen una función esencial a la hora de alcanzar el consenso público necesario para adoptar y aplicar los marcos de políticas nacionales adaptados al nuevo contexto demográfico.

244. Las consecuencias del envejecimiento de las sociedades en el mundo del trabajo y los mecanismos de protección social han sido abordados más directa y específicamente en la Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162). La Recomendación núm. 162 está estructurada en torno a los principales temas considerados pertinentes para abordar eficazmente los problemas que se plantean a este respecto: i) igualdad de oportunidades y de trato; ii) medidas de protección del empleo, y iii) preparación y acceso a la jubilación. Estas cuestiones también se abordan en varias otras normas de la OIT que pertenecen a las dos categorías siguientes: igualdad y no discriminación en el empleo y la ocupación, y seguridad social, empleo y competencias.

245. La cuestión de la edad debe analizarse desde el punto de vista de la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato. La Recomendación núm. 162 prevé que los problemas de empleo de los trabajadores de edad deberían tratarse en el contexto de una estrategia global y equilibrada de pleno empleo. Cada país debería adoptar medidas para impedir la discriminación respecto de los trabajadores de edad en materia de empleo y ocupación en el marco de una política nacional destinada a promover la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores, sea cual fuere su edad.

246. Si bien el convenio fundamental de la OIT relativo a la igualdad y la no discriminación, a saber, el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), no incluye la edad entre los motivos de discriminación enumerados, también prevé la posibilidad de determinar motivos adicionales de discriminación, como la edad, previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, así como otros organismos apropiados. Una vez contemplado por la legislación o por otros medios como un motivo prohibido adicional, cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en la edad se considerará una discriminación, a menos que la edad se considere un requisito exigido para ocupar un empleo determinado (artículo 1, 2), del Convenio núm. 111). Además, para abordar las desigualdades de facto que puedan existir para los trabajadores de edad o jóvenes, algunos países han previsto medidas especiales, con inclusión de medidas de discriminación positiva, en su Constitución o en su legislación laboral, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del Convenio núm. 111. La Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 166) establece que la edad no debería constituir una causa justificada para la terminación de la relación de trabajo, sin perjuicio de la legislación y la práctica nacionales, con respecto a la jubilación.

247. La legislación nacional ha seguido claramente la tendencia de incluir muy diversos motivos de discriminación prohibidos, con inclusión de la edad real o supuesta, la salud, la discapacidad, el estado serológico respecto del VIH y el sida, la situación laboral, la nacionalidad, la orientación sexual y la identidad de género. En los últimos quince años, se han observado progresos constantes y rápidos en la adopción de disposiciones jurídicas que prohíben la discriminación por motivos de edad. Si bien varios países han incluido la cuestión de la «edad» en sus constituciones nacionales, en la mayoría de los casos, la discriminación basada en la edad ha sido incluida en la legislación laboral general o en leyes específicas de lucha contra la discriminación o de fomento de la igualdad. En algunos países, la legislación establece específicamente que las sentencias y los acuerdos de empresa deben incluir cláusulas que prohíban la discriminación basada en la edad. Es importante destacar a este respecto que las políticas y herramientas de desarrollo de los recursos humanos, como las previstas en los instrumentos pertinentes de la OIT, complementan la prohibición de la discriminación basada en la edad con objeto de aumentar la empleabilidad de los trabajadores de edad avanzada. En la práctica,

la discriminación basada en la edad también se observa en relación con la edad de jubilación obligatoria y las condiciones de empleo de los trabajadores de edad y los trabajadores jóvenes. La tendencia actual en la mayoría de los países industrializados es adoptar un enfoque más flexible de la edad de jubilación obligatoria, en contraposición con los casos en que puede ponerse fin legalmente a la relación de trabajo al cumplir la edad de la jubilación.

248. Las normas sobre seguridad social de la OIT adoptadas desde el decenio de 1950, y en particular el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y la reciente Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), proporcionan un marco internacional de referencia sobre la gama y los niveles de las prestaciones de seguridad social que son necesarias y apropiadas para asegurar el mantenimiento y la seguridad del ingreso, así como el acceso a la atención de salud durante toda la vida, inclusive en la vida activa y en la vejez.

249. Otro importante desafío que plantea el cambio demográfico consiste en permitir a las personas de edad avanzada durante su vida activa, tanto empleadas como en busca de empleo, que conserven su empleabilidad. A este respecto, la seguridad social es fundamental y se la reconoce ampliamente como un requisito previo para un envejecimiento activo. Esta preocupación se tiene plenamente en cuenta en el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168) y la Recomendación correspondiente núm. 176, así como en la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195). El Convenio núm. 168 se basa en el reconocimiento del papel fundamental de la promoción del empleo para hacer frente a las presiones demográficas sobre los sistemas de seguridad social. El crecimiento económico sostenible y unas elevadas tasas de participación en el mercado de trabajo de todos los grupos de edad son un requisito previo para poder encarar debidamente en el futuro las presiones demográficas sobre los sistemas de seguridad social. La Recomendación núm. 202, al promover la coherencia entre las políticas de seguridad social y otras políticas públicas (por ejemplo, políticas de promoción de la formación profesional, las competencias y la empleabilidad que reducen la precariedad y promueven un trabajo seguro), así como la complementariedad con las políticas activas del mercado de trabajo (incluida la formación profesional, entre otras medidas), también brinda orientaciones valiosas a este respecto.

250. El Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), es un instrumento fundamental especialmente pertinente para los países que desean formular políticas de empleo que respondan a sus necesidades, inclusive en el contexto del envejecimiento. Este Convenio, que es un instrumento de gobernanza, sirve de base a los Estados Miembros para formular políticas activas de empleo y aplicar medidas relativas al mercado de trabajo que puedan beneficiar a las categorías de trabajadores vulnerables, como los trabajadores de edad avanzada. El Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), complementado con la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), también es fundamental para la formulación y aplicación de políticas y programas de capacitación eficaces destinados a los trabajadores de edad avanzada. El Convenio núm. 142 insta a los países a que amplíen, adapten y armonicen gradualmente sus sistemas de formación profesional a fin de cubrir las necesidades de formación profesional permanente de los jóvenes y los adultos en todos los niveles de calificación y de responsabilidad. La Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), contempla la protección de los trabajadores vulnerables que están afectados por una situación de incertidumbre en cuanto a la existencia de una relación de trabajo, incluidas las mujeres trabajadoras, los trabajadores jóvenes, los trabajadores de edad y los trabajadores de la economía informal. Otros instrumentos pertinentes para la promoción del empleo de los trabajadores de edad

avanzada son: el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88), el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159), y el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181).

251. La transición entre la vida activa y la jubilación («transición progresiva entre la vida profesional y un régimen de actividad libre») se aborda en la parte IV de la Recomendación núm. 162⁴². Debe ser una transición progresiva, permitir la jubilación voluntaria y completarse con disposiciones para hacer flexible la edad de jubilación, y aumentar de esa forma la libertad de las personas de decidir la edad en que desean dejar de trabajar. Esta transición ha tenido lugar en varios países mediante la introducción en la legislación de acuerdos de jubilación flexibles, como la jubilación anticipada voluntaria o la jubilación diferida o progresiva, con mayor flexibilidad en cuanto a la edad de jubilación en función de diversos criterios concretos para poder tener en cuenta la situación real de los interesados, como en el caso de los trabajos penosos o insalubres y el desempleo de larga duración.

252. Otro importante desafío que se plantea en materia de política social en las sociedades que envejecen es asegurar un nivel de ingreso adecuado para todas las personas de edad sin sobrecargar las capacidades de las generaciones más jóvenes. Las normas de seguridad social de la OIT y, en particular, el Convenio núm. 102 y el Convenio núm. 128, así como la Recomendación núm. 131, prevén el pago de pensiones, es decir, de prestaciones a largo plazo, para las personas de edad y en los casos de discapacidad o muerte del sostén de la familia, en niveles garantizados, una vez cumplido un período mínimo que dé lugar al derecho, que será ajustado regularmente para mantener el poder adquisitivo de los jubilados. La Recomendación núm. 202 completa ese marco preconizando la garantía de una seguridad básica del ingreso para todas las personas de edad. Así pues, sirve de protección contra la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social en la vejez, para las personas que no están cubiertas ni por regímenes contributivos de pensiones ni tienen derecho a una pensión en el marco de esos regímenes. También beneficia a los pensionistas cuyas prestaciones se ven afectadas por las pérdidas financieras del fondo correspondiente, cuyas pensiones no se ajustan regularmente a las variaciones del costo de vida o cuyas pensiones simplemente son insuficientes para garantizar el acceso efectivo a los bienes y servicios necesarios y a una vida digna. Por consiguiente, las normas de seguridad social de la OIT proporcionan un conjunto completo de referencias y un marco para el establecimiento, el desarrollo y el mantenimiento de regímenes de pensiones de vejez a nivel nacional.

253. Habida cuenta de los problemas de financiación y sostenibilidad que afectan a los sistemas de seguridad social en el contexto del cambio demográfico, el Estado debe desempeñar una función esencial a la hora de prever el equilibrio a largo plazo entre los recursos y los gastos con objeto de garantizar que las instituciones cumplan sus obligaciones con las personas de edad. La responsabilidad general y principal del Estado, según se establece en los convenios de seguridad social de la OIT y reafirmada claramente en la reciente Recomendación núm. 202, reside indudablemente en la forma de responsabilizar en el futuro a los respectivos poderes públicos de la sostenibilidad de los sistemas nacionales de seguridad social en vista, entre otras cosas, de los cambios demográficos.

254. El envejecimiento representa una preocupación especial para los trabajadores migrantes y sus familias. En general, en numerosos convenios y recomendaciones se tiene en cuenta a esta categoría de trabajadores con el fin de asegurar la conservación de sus derechos adquiridos y los derechos en curso de adquisición (véase el anexo).

⁴² http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R162.

255. Teniendo en cuenta el papel fundamental que cumplen las normas internacionales del trabajo para los mandantes de la OIT, en la medida en que los ayudan a hacer frente a los cambios demográficos y a proteger a los grupos de población más afectados por la transición demográfica, la iniciativa de aumentar el número de ratificaciones de los convenios pertinentes podría ser un importante componente del seguimiento que se dé al presente informe. Otra medida de seguimiento podría consistir en que la Oficina fomentara la sensibilización y el desarrollo de las capacidades respecto de la Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162). La discusión puede también ser una oportunidad de examinar la posibilidad de revisar la Recomendación núm. 162 con miras a adoptar un nuevo instrumento sobre el empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico.

b) Diálogo social

256. El diálogo social contribuye de manera determinante a facilitar una mejor gestión del cambio demográfico y combatir la discriminación basada en la edad. No existe un único modelo prescriptivo a dicho fin, y cada país debe abordar los problemas en función de sus propias condiciones sociales y económicas, sus tradiciones y sus perspectivas culturales. El diálogo social proporciona el marco que permite articular plenamente estas necesidades y alcanzar un consenso.

257. El cambio demográfico es un motivo muy importante de preocupación para los interlocutores sociales en casi todo el mundo. Por ejemplo, en la Unión Europea se ha iniciado un programa de trabajo técnico de amplio alcance que sirve de base para un diálogo social permanente sobre las principales preocupaciones de los trabajadores y empleadores de Europa ⁴³. Los interlocutores sociales de la UE han adoptado dos grandes acuerdos titulados «Framework of Actions for the Lifelong Development of competencies and Qualifications» (Marco de acciones para el desarrollo permanente de competencias y cualificaciones), en 2002, y «Framework Agreement on Inclusive Labour Markets» (Acuerdo Marco sobre mercados laborales inclusivos), en 2010. Este último establece que la inclusión es un elemento importante de la respuesta europea al cambio demográfico, la disminución de la población en edad de trabajar y la sostenibilidad de los sistemas de protección social.

258. Para que el diálogo sea eficaz, es importante que se cumplan algunas condiciones previas, en particular la existencia de una voluntad política de los gobiernos respectivos para implicar a los interlocutores sociales en la formulación y aplicación de políticas adecuadas que aborden las cuestiones relativas a los cambios demográficos, y la disponibilidad de capacidad y conocimientos técnicos especializados entre todas las partes interesadas con miras a contribuir a la formulación y aplicación de tales políticas.

259. Se ha demostrado que diversas formas de colaboración y diálogo social, que no deberían limitarse al contexto específico de la negociación colectiva tripartita, refuerzan la eficacia de las soluciones halladas, sobre todo la eficacia y la cobertura de los sistemas de protección social. Si bien los principales asociados son los gobiernos, los trabajadores y los empleadores, es importante ampliar esta colaboración a fin de promover, en particular, la protección social para los trabajadores de bajos ingresos que trabajan por cuenta propia y en la economía informal, con objeto de que la seguridad social sea más eficaz ⁴⁴. Muchas ONG desempeñan una activa labor en esta esfera y deben ser incluidas. Pueden ofrecer una amplia base de conocimientos, por ejemplo, la AARP ⁴⁵ y

⁴³ UNICE/UEAPE, CEEP y CES: *Work Programme of the European Social Partners 2006–2008* (Bruselas, 2006).

⁴⁴ OIT: Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 2001, *op. cit.*

⁴⁵ AARP fue en un principio el acrónimo de *American Association of Retired Persons* (Asociación de Jubilados de los Estados Unidos). Sin embargo, en 1999, decidió denominarse oficialmente AARP, para reflejar el hecho de que su ámbito de actividad ya no se limitaba a los estadounidenses jubilados.

la European AGE Platform ⁴⁶, que cuentan con un número de afiliados excepcionalmente elevado.

260. Las investigaciones realizadas por la OIT permiten comprender mejor la función del diálogo social en la provisión de seguridad social relacionada con la edad, en particular con respecto a las reformas de los sistemas nacionales de pensiones ⁴⁷. Ha aumentado el número de países en que el diálogo social ha sentado bases firmes para el desarrollo de sistemas nacionales de pensiones sólidos. La experiencia, sobre todo en el Canadá, Finlandia, Dinamarca y Suecia durante la grave recesión del decenio de 1990, demuestra claramente que las reformas negociadas siempre han funcionado mejor, especialmente en períodos de crisis.

261. Conceder a la mujer un trato apropiado y equitativo, tanto en las políticas relativas al mercado de trabajo como en los sistemas de seguridad social, constituye un importante desafío social y económico. El diálogo social debe ofrecer el marco más eficaz para alcanzar un acuerdo sobre los medios de mejorar la cantidad y la calidad del empleo femenino y promover la igualdad de oportunidades y de trato entre las mujeres y los hombres. A este respecto, entre las cuestiones concretas figuran el mejoramiento de las disposiciones sobre la licencia parental y para prestar cuidados, y la prestación de servicios universales, accesibles, de alta calidad y asequibles para el cuidado de los hijos y de los ancianos, que permitan conciliar el trabajo y las responsabilidades familiares.

262. Otra esfera importante en la que el diálogo social cumple una función fundamental es la gestión de los flujos migratorios. En efecto, las políticas de migración laboral pueden contar con un amplio apoyo si se elaboran con la plena participación de todas las partes que representan los intereses de las personas más directamente afectadas, en los países tanto de origen como de destino ⁴⁸.

263. El diálogo social y la negociación colectiva son esenciales para suscitar un amplio compromiso con la educación, la formación profesional y la cultura de aprendizaje, reforzar el apoyo a la reforma de los sistemas de formación y elaborar estrategias de aprendizaje permanente.

264. El diálogo social también contribuye a asegurar una distribución equitativa y eficiente de los beneficios que conlleva el aumento de la productividad, una cuestión esencial para los países en situación de transición demográfica ⁴⁹.

265. Es importante incluir la cuestión de la seguridad y la salud en el trabajo en los convenios de negociación colectiva. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden contribuir con su experiencia en el lugar de trabajo a la concepción de políticas y programas de prevención y protección, que deberían tomar en consideración las necesidades particulares de la edad y de los trabajadores de edad.

266. El diálogo social y los convenios de negociación colectiva deberían abordar las cuestiones relativas al horario de trabajo y la organización del trabajo. Estas últimas pueden resolverse, entre otras cosas, si se negocian modalidades de trabajo flexibles u otras formas innovadoras de organización del trabajo.

⁴⁶ <http://www.age-platform.eu/en>.

⁴⁷ Sarfati, H. y Ghellab, Y.: *The political economy of pension reforms in times of global crisis: State unilateralism or social dialogue*; OIT, 2012, publicación conjunta del Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo (DIALOGUE) y del Departamento de Seguridad Social (SEC/SOC).

⁴⁸ OIT: *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, Ginebra, 2004.

⁴⁹ OIT, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 2008, *op. cit.*

267. La experiencia de Finlandia (recuadro 3.4) demuestra que el envejecimiento puede ser una situación beneficiosa para todos. Pone de manifiesto la necesidad de que los gobiernos se comprometan a aplicar una política voluntarista y a largo plazo basada en la concertación social y una amplia difusión pública. Cabe señalar que ese resultado se ha logrado en el contexto de una importante reestructuración económica tras una profunda recesión y un aumento exponencial del desempleo.

268. La crisis financiera y económica mundial, que contribuye al rápido crecimiento del déficit y la deuda pública, se ha sumado a las tensiones imperantes, sobre todo en la esfera de los sistemas de pensiones, incitando a los gobiernos a acelerar el proceso de reforma para restablecer la sostenibilidad de esos sistemas, sin dejar de prestar la debida atención a cuestiones como la cobertura y la adecuación. También ejercen presiones instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la Unión Europea (UE) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que prescriben medidas para incitar a los gobiernos, a menudo con precipitación, a introducir reformas importantes. Se trata, en particular, de reformas de los sistemas de pensiones que suelen centrarse principalmente en la contención de los gastos y no tanto en la atenuación de sus posibles repercusiones sociales negativas. Ello no permite celebrar consultas eficaces con los interlocutores sociales y otros interesados. Incluso en los países que tradicionalmente han tratado estas cuestiones mediante sistemas sólidos de diálogo social, las tensiones han sido importantes.

Recuadro 3.4
Finlandia: abordar el problema del envejecimiento
mediante consultas tripartitas

En 1990, Finlandia tenía la tasa de jubilación anticipada más elevada de todos los países nórdicos, con una tasa de empleo de tan sólo el 47 por ciento para los hombres de 55 a 65 años de edad. Para invertir esta tendencia, el Gobierno y los interlocutores sociales acordaron una estrategia nacional quinquenal, iniciada en 1998, que modificara la actitud de todas las partes interesadas ante el envejecimiento de la población. En efecto, convirtió a la población de edad en un «activo» para la sociedad, preservando su estado de salud y su capacidad de trabajo, mejorando su entorno laboral, promoviendo la jubilación parcial mediante subvenciones para el empleo y contribuyendo a que las personas de edad desempleadas volvieran a trabajar. Se produjo, como consecuencia, un importante cambio cultural en la percepción de los trabajadores de edad avanzada. Se invirtió la tendencia a la jubilación anticipada y aumentó un año y medio la edad de la jubilación efectiva, lo cual trajo aparejado, entre 2000 y 2005, un aumento en 10 puntos porcentuales de las tasas de empleo de los trabajadores de edad avanzada.

En 2003, el Gobierno de Finlandia y los interlocutores sociales adoptaron leyes para reformar las pensiones del sector privado con el fin de desalentar una salida temprana del mercado de trabajo. La reforma preveía una edad de jubilación más flexible que premiaba a quienes seguían trabajando, restringía las opciones de jubilación anticipada, suprimía algunos tipos de pensiones de jubilación anticipada, aumentaba el límite de edad de las pensiones de vejez anticipada de 60 a 62 años e introducía una jubilación flexible entre los 63 y los 68 años de edad (anteriormente, la edad de jubilación era de 65 años). Mejoró considerablemente la tasa de acumulación de los derechos de pensión para las personas que trabajan más allá de los 63 años. En la mayoría de los lugares de trabajo, los empleadores y los trabajadores valoraron positivamente la opción de jubilación flexible que resultó positiva, sobre todo en el sector público y en las grandes empresas.

En la última iniciativa para asegurar la financiación futura de las pensiones vinculadas a los ingresos, los interlocutores sociales acordaron aumentar las cotizaciones en 2007 y 2008.

La estrategia adoptada por Finlandia muestra la necesidad de dedicar un esfuerzo permanente, coherente y sustantivo a lo largo de un período prolongado para adaptar el sistema de bienestar social y las actitudes a los desafíos del envejecimiento demográfico.

Fuente: Sarfati, H. y Ghellab, Y., *op. cit.*

269. En Grecia, son extremas las presiones financieras y económicas a que está sometido actualmente el país. Como consecuencia, aunque han sido activados los mecanismos del diálogo social, es limitada su influencia en los resultados obtenidos. En Suecia y otros países europeos hay quienes consideran que, en el último ciclo de reformas de las pensiones, en cierta medida se han pasado por alto los sistemas de diálogo tradicionalmente sólidos.

270. También se han observado algunas experiencias positivas. En Francia, se mantuvieron en gran parte los sistemas de diálogo social tripartito, si bien las tensiones provocadas por la crisis financiera se han manifestado en protestas callejeras. Asimismo, en Singapur se creó, en mayo de 2007, una comisión tripartita sobre la empleabilidad de los trabajadores de edad. Entre las recomendaciones de esta comisión, dos son particularmente pertinentes. La primera consistía en establecer una Alianza Tripartita para la Adopción de Prácticas de Empleo Justas, de la que formarían parte el Gobierno, los sindicatos y los empleadores, con el fin de promover prácticas de empleo justas y equitativas. La segunda exhortaba a que se examinara una legislación que permitiera el reemplazo de los trabajadores de 62 años o más a partir de 2011⁵⁰. En China, los progresos realizados recientemente en materia de seguridad social, en particular en los ámbitos de la salud y las pensiones, han sido objeto de debate y consulta con los interlocutores sociales.

3.2. Políticas para los trabajadores de edad avanzada

271. La Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162) de la OIT aborda cuestiones relacionadas con la igualdad de oportunidades y de trato, la protección del empleo, la remuneración, y la preparación para la jubilación y el acceso a ésta, y promueve la adopción de diferentes métodos de aplicación de políticas y leyes que puedan conducir a unas condiciones de trabajo decentes y al empleo de los trabajadores de edad avanzada.

272. La prolongación de la vida laboral no es una opción apropiada para todas las personas. En primer lugar, hay personas de edad con mala salud, o cuya vida laboral se desarrolla en condiciones de trabajo difíciles, o que han cotizado durante largos períodos. Los aspectos cualitativos del trabajo y la salud son factores importantes que determinan la tasa de actividad de los trabajadores mayores de 50 años⁵¹. Para poder trabajar más tiempo, una persona debe gozar de buena salud, ser receptiva a la idea de seguir trabajando y tener la oportunidad de hacerlo. Las condiciones de trabajo de los trabajadores de edad, la seguridad y salud en el trabajo, las posibilidades de educación permanente, así como un tiempo de trabajo y una organización del trabajo adecuados durante todo el ciclo de vida son factores que revisten una importancia fundamental en ese sentido.

Promoción de prácticas no discriminatorias para la gestión de la diversidad y la edad

273. Las actitudes y los prejuicios respecto de las personas de edad avanzada son un obstáculo para fomentar sus oportunidades de empleo, y a menudo conducen a una discriminación directa e indirecta de los trabajadores de este grupo.

⁵⁰ Thangavelu, S.: *Country study on the promotion of decent work for older persons in the formal and informal economy – Case of Singapore* (Singapur, Universidad Nacional, 2008).

⁵¹ Debrand, T. y Lengagne, P.: *Working conditions and health of European older workers*, Institute of Research and Information in Health Economics (IRDES), París, 2008. Paz, J., 2010, *op. cit.*

274. Las campañas de sensibilización realizadas por los gobiernos, los interlocutores sociales y los medios de comunicación pueden ayudar a combatir las actitudes negativas y las concepciones erróneas en relación con los trabajadores de edad avanzada. Ciertos países, como Australia, Finlandia, Noruega, Países Bajos y Reino Unido, han realizado campañas de información a gran escala patrocinadas por el gobierno, con el fin de vencer la reticencia de los empleadores a contratar a trabajadores de edad avanzada y retenerlos en sus puestos de trabajo. La campaña británica «Age Positive» se sirve de actividades de investigación, publicaciones, la prensa, eventos especiales, la concesión de premios y su propio sitio web para transmitir su mensaje. Ha identificado a más de 120 promotores «Age Positive» — particulares, empresas, instituciones académicas y de investigación y grupos de presión — que sirven de ejemplo. En Australia se han formulado programas para promover el reconocimiento del valor de los trabajadores de edad avanzada entre los empleadores⁵². En 2006, el Gobierno de Georgia puso en marcha una estrategia destinada a promover el empleo de las personas de edad avanzada combatiendo la discriminación y los estereotipos negativos con respecto a la actividad profesional de las personas mayores de 65 años de edad⁵³.

275. Las políticas y ajustes a escala empresarial también pueden desempeñar una importante función para superar los mitos y los estereotipos. Los programas de fomento de la diversidad dirigidos por empresas constituyen una iniciativa particularmente positiva y con visión de futuro para superar la discriminación por motivos de edad. Más y más empresas están adoptando una perspectiva a largo plazo de sus necesidades en materia de personal, y consideran a los trabajadores de edad como un recurso valioso de una fuerza de trabajo de edades diversas que ofrece a la empresa gran multiplicidad de aptitudes y ventajas comparativas, entre ellas la capacidad de llevar a cabo tareas de iniciación y orientación de los nuevos trabajadores. En los programas de fomento de la diversidad, la igualdad de oportunidades ocupa un lugar central de la gestión tanto de los recursos humanos como de la edad. Además, el hecho de recalcar la diversidad generacional en lugar de concentrarse únicamente en las necesidades de los trabajadores de edad avanzada reduce el riesgo de reforzar el mito de que éstos son menos productivos. La diversidad generacional y una fuerza de trabajo integradora, además de dar a los empleadores acceso a una oferta más amplia de trabajadores, también puede ayudarles a aprovechar nuevas oportunidades de mercado o a adaptarse más rápidamente a los cambios que se producen en las condiciones del mercado⁵⁴.

276. El concepto de «gestión de la edad» designa las distintas dimensiones en virtud de las cuales se gestionan los recursos humanos dentro de las organizaciones centrándose explícitamente en el envejecimiento y también, de manera más amplia, en la gestión general de la fuerza de trabajo en proceso de envejecimiento, por medio de políticas públicas o procesos de negociación colectiva⁵⁵. Las buenas prácticas en materia de gestión de la edad se han definido como el conjunto de medidas que combaten las barreras basadas en la edad y/o promueven la diversidad generacional.

⁵² Bisom-Rapp, S.; Frazer, A., y Sargeant, M., 2011: «Decent Work, older workers and vulnerability in the economic recession: a comparative study of Australia, the United Kingdom and the United States», en *Employee Rights and Employment Policy Journal*, vol. 15, núm. 1, págs. 43 a 122.

⁵³ Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE), 2011: «Políticas y prácticas de empleo adaptado a las personas mayores», Informe núm. 9 de Políticas sobre el Envejecimiento, Ginebra, CEPE.

⁵⁴ Fortuny, M., Nesporova, A., y Popova, N.: *Employment promotion policies for older workers in the EU accession countries, the Russian Federation and Ukraine*, Documento sobre Empleo 2003/50 (Ginebra, OIT, 2003), págs. 62 y 63.

⁵⁵ Walker, A.: *Combating Age Barriers in Employment—A European Research Report*, European Foundation, Dublín, 1997.

277. Las prácticas no discriminatorias de gestión de la diversidad y de la edad son importantes instrumentos de gestión, esenciales para mejorar la eficiencia y la productividad. Al mismo tiempo, para establecer la igualdad de oportunidades resulta fundamental contar con una legislación que prohíba la discriminación por motivos de edad.

278. La legislación sobre la discriminación por motivos de edad tiene por objeto abordar una serie de cuestiones importantes que afectan a los trabajadores de edad avanzada en el mercado de trabajo y los lugares de trabajo. Debe velar por que el factor edad no incida en la contratación o el despido de estos trabajadores. Es asimismo importante para ayudar a asegurarse de que no se les denieguen posibilidades de formación o ascenso basándose estrictamente en consideraciones relacionadas con la edad. En este sentido, la legislación sobre la discriminación por motivos de edad describe los derechos y responsabilidades de las organizaciones y los trabajadores de edad avanzada por los que debe regirse el comportamiento de todas las partes interesadas.

279. Los países están procurando cada vez más promulgar leyes contra la discriminación por motivos de edad. Alrededor de 30 países ⁵⁶ cuentan con algún tipo de legislación que la prohíbe explícitamente, o establece como ilegítimas, distintas formas directas e indirectas de discriminación por motivos de edad ⁵⁷.

280. Entre los países de la OCDE, los Estados Unidos es el que cuenta con la legislación más antigua en materia de discriminación por motivos de edad. Esta legislación se aplica a los trabajadores de 40 años o más ⁵⁸, y no establece un límite superior de edad. Además de prohibir la discriminación por motivos de edad en el empleo, tiene por objeto promover el empleo sobre la base de las capacidades y no de la edad. Sin embargo, quedan fuera del ámbito de aplicación de la ley las empresas con una plantilla de menos de 20 asalariados. La República de Corea ha promulgado una legislación de acción positiva en virtud de la cual las empresas han de garantizar que al menos el 3 por ciento de sus trabajadores tenga, como mínimo, 55 años. Además, en su Ley para la Promoción del Empleo de las Personas de Edad se definen 77 tipos de puestos de trabajo para los cuales ha de darse prioridad en la contratación a las personas de edad avanzada ⁵⁹.

281. Mediante una Directiva del Consejo Europeo (2000/78/CE), que empezó a aplicarse en el año 2000, se estableció un marco general para la igualdad de trato en el empleo que abarca una serie de motivos de discriminación, entre ellos, la edad. En la directiva se exige a todos los Estados miembros que promulguen leyes en las que se prohíba la discriminación directa e indirecta en el empleo por diversos motivos, entre ellos la edad. Se aplica al empleo, a la actividad por cuenta propia y al ejercicio profesional, así como a la formación y a la orientación profesionales. Sin embargo, es importante ver cómo se garantiza el cumplimiento efectivo de la legislación. En algunos casos las medidas adoptadas no han sido suficientemente exhaustivas, las disposiciones, poco exigentes, y la respuesta de los interlocutores sociales, poco entusiasta ⁶⁰.

⁵⁶ Alemania, Armenia, Australia, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Guyana, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Nueva Zelandia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Irlanda, República de Moldova, Rumania, Federación de Rusia, Santa Lucía, Sudáfrica y Suecia.

⁵⁷ Ghosheh, N.: «Age discrimination and older workers: Theory and legislation in comparative context», núm. 20 de la serie *Conditions of Work and Employment*, Ginebra, OIT, 2008.

⁵⁸ La ley estadounidense sobre discriminación en el empleo por motivos de edad es una de las pocas leyes en que se define la expresión «trabajadores de edad avanzada» y el término «edad».

⁵⁹ Naciones Unidas: *Estudio Económico y Social Mundial. El desarrollo en un mundo que envejece*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, 2007, pág. 69.

⁶⁰ Eurofound, 2006, *op. cit.*

El Reino Unido ha tratado de hacer frente a los problemas relacionados con la discriminación contra los trabajadores de edad avanzada a través de la legislación de 2006 sobre la reglamentación del empleo (edad), que se incorporó a la Ley de Igualdad de 2010. Por su parte, Noruega ha procurado abordar el tema de la discriminación mediante su Ley sobre el Entorno de Trabajo, legislación que requiere también que el lugar de trabajo se adapte a los asalariados de edad avanzada. En virtud de la Ley sobre las Vacaciones Anuales de dicho país, los empleados mayores de 60 años de edad tienen derecho a tomarse una semana adicional de vacaciones cada año, a fin de tratar de compensar el agotamiento⁶¹. Si bien la mayoría de los países europeos han aprobado leyes contra la discriminación por motivos de edad, algunos países permiten que los empleadores (en la República de Irlanda, por ejemplo) o los convenios colectivos (en España, por ejemplo) fijen una edad de jubilación obligatoria. Además, en algunos países, los contratos de trabajo terminan automáticamente cuando un asalariado llega a una edad determinada (las leyes de Finlandia y Luxemburgo contienen disposiciones de este tipo) y, en otros, los empleadores pueden despedir a un asalariado después de alcanzar cierta edad sin ninguna otra justificación. Tal tipo de despido es posible en Italia, los Países Bajos, Rumania y Suecia. En otros países sigue aplicándose una edad obligatoria de jubilación a pesar de haberse aprobado leyes en aplicación de la Directiva europea sobre discriminación.

282. El marco normativo y plan de acción sobre el envejecimiento de la Unión Africana, aprobado en el 38.º período de sesiones ordinario de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización de la Unidad Africana (OUA) en julio de 2002, establece que los Estados miembros deben reconocer los derechos fundamentales de las personas de edad avanzada y comprometerse a abolir toda forma de discriminación por motivos de edad. Entre las distintas medidas planteadas cabe mencionar la formulación y revisión de leyes a fin de garantizar que las personas de edad avanzada, especialmente las mujeres, reciban un trato equitativo en las normas consuetudinarias y en la legislación, incluida la revisión de la legislación sobre los derechos de propiedad y sobre la tierra, el derecho sucesorio y la seguridad social.

283. Las leyes contra la discriminación tienden a permitir la legitimación de políticas de discriminación positiva, especialmente con respecto a la edad, si los medios son adecuados y necesarios. Puede citarse un ejemplo de discriminación positiva en relación con la edad en Eslovaquia, donde los trabajadores de edad avanzada se benefician indirectamente de un trato preferencial concedido (como una obligación legal) a las personas que buscan empleo pertenecientes a grupos considerados como «desfavorecidos»: cualquier persona que busque trabajo y tenga más de 50 años de edad se considera «desfavorecida»⁶².

284. Existe una interacción entre la discriminación por motivos de género y la discriminación por motivos de edad, junto con otros tipos de discriminación, como las motivadas por la raza y el origen étnico. Es posible que las formas de discriminación que afectan a las mujeres durante toda su vida se agraven a medida que envejecen debido a la discriminación por motivos de edad⁶³. En la Europa de los 15, casi el 23 por ciento de las mujeres que informaron haber sufrido discriminación por motivos de edad citaron también la discriminación por motivos de género.

⁶¹ Engelen, L., 2012, *op. cit.*, pág. 33.

⁶² Engelen, L., 2012, *op. cit.*, pág. 33.

⁶³ OIT: *ABC de los derechos de las trabajadoras y la igualdad de género*, segunda edición (Ginebra, OIT, 2007), págs. 182 y 183.

285. De igual forma, existe una relación entre la discriminación por motivos de edad y la discriminación por discapacidad. Así, se sostiene que, como la incidencia de la discapacidad aumenta con la edad, la legislación que prohíbe la discriminación por discapacidad también tendrá repercusiones para una minoría importante de trabajadores de edad avanzada.

286. A la luz de todo lo anterior puede afirmarse que, si todos los actores clave colaboran de manera proactiva y concertada, se puede avanzar mucho para eliminar los estereotipos negativos y las barreras que se interponen al logro de mejores oportunidades de empleo para los trabajadores de edad avanzada.

Políticas activas del mercado de trabajo

287. Las políticas activas del mercado de trabajo abarcan la formación, los subsidios para la creación de empleo en el sector privado, la asistencia en la búsqueda de empleo y la creación directa de empleo.

a) *Educación, formación y desarrollo de calificaciones*

288. En la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195) se insta a los Estados Miembros a «fomentar el acceso a la educación, a la formación y al aprendizaje permanente de las personas con necesidades específicas, según se definan en cada país, tales como [...] los trabajadores de edad». En las conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo ⁶⁴ se insta a los gobiernos a orientarse a, «como parte de un programa de aprendizaje permanente, proporcionar [...] medidas activas apropiadas relacionadas con el mercado de trabajo, tales como los programas de capacitación dirigidos a los trabajadores de edad [...]». Asimismo, en ellas se insta a los interlocutores sociales a aportar su contribución proporcionando «un conjunto de medidas de empleo adaptadas a la edad, incluida la actualización continua de las competencias, particularmente en la esfera de las nuevas tecnologías».

289. Los países en donde la tasa de trabajadores de edad avanzada que siguen una educación continua, formal y no formal, es superior a la media (Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca, Países Bajos y Reino Unido) se cuentan entre los más competitivos. Cuando existe una gran integración entre el trabajo y el aprendizaje, cuando existen programas de formación relacionados con el empleo y orientados a las fases vitales dirigidos específicamente a los trabajadores de edad avanzada, y cuando se lleva a cabo una gestión integral de la edad, el porcentaje de estos trabajadores en la fuerza laboral es visiblemente superior ⁶⁵.

290. En América Latina, Puerto Rico, El Salvador y México han formulado programas de formación destinados a los trabajadores de edad avanzada. En México, el INAPAM (Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores) ha creado un programa de formación dirigido a los adultos mayores que deseen reincorporarse al mercado de trabajo y, junto con la Secretaría de Desarrollo Social y el Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad, ha creado asimismo un fondo destinado a las personas de edad avanzada que deseen crear una empresa viable ⁶⁶.

⁶⁴ OIT: *Conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*, Conferencia Internacional del trabajo, 97.^a reunión, Ginebra, 2008.

⁶⁵ Pramstrahler, W., 2012: «Lifelong learning and work quality: two approaches for coping with demographic change», en *Sociologia del lavoro*, núm. 125, 2012.

⁶⁶ Paz, J., 2010, *op. cit.*

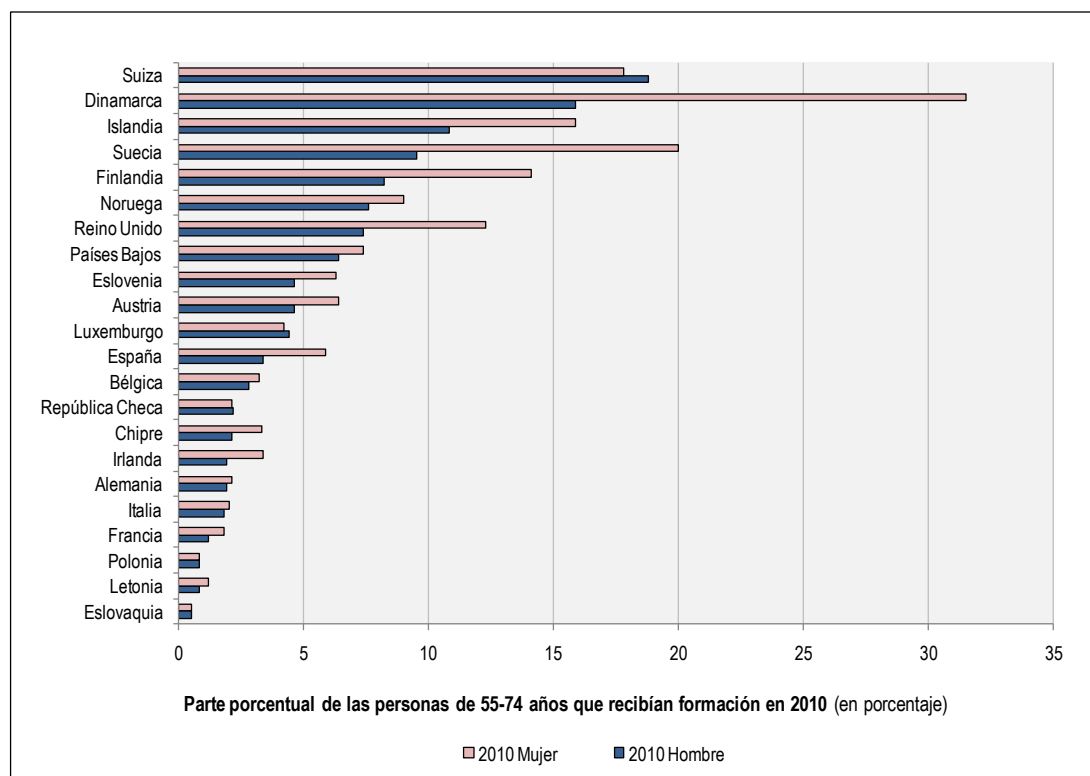
291. Los rápidos avances tecnológicos exigen una continua renovación y actualización de las competencias. En los Estados Unidos, el Programa de empleo y servicio comunitario para ciudadanos de edad avanzada, administrado por el Departamento de Trabajo, ofrece formación en el empleo (que comprende clases de informática) a los trabajadores de 55 años o más, cuyos ingresos están muy por debajo del umbral de pobreza federal ⁶⁷. La red SeniorNet constituye otra iniciativa creativa destinada a ayudar a los ciudadanos de edad avanzada a adquirir conocimientos de informática. Se trata de una organización sin fines de lucro de adultos de 50 años o más usuarios de ordenadores, compuesta por 240 centros de aprendizaje en los Estados Unidos y en otros países como Australia y Nueva Zelanda.

292. En los países escandinavos, el nivel de participación de los trabajadores de edad avanzada en iniciativas de educación y formación registra una de las tasas más altas, dado que el principio de «aprendizaje permanente» es parte integrante de la educación nacional y de las políticas del mercado de trabajo (gráfico 3.11). Una característica notable de la educación en estos países es que sigue un planteamiento acorde con el «curso de la vida», basado en una constante actualización de las calificaciones a lo largo de toda la carrera laboral de las personas. Estas elevadas tasas de formación se obtienen mediante un diálogo social bien desarrollado y la participación de los interlocutores sociales tanto para ofrecer el debido marco legal como oportunidades de formación «en el lugar de trabajo». En cambio, en muchos otros países europeos, las políticas de aprendizaje permanente están aún en proceso de evolución (por ejemplo, en Austria, donde acaba de empezar a aplicarse una estrategia nacional integrada de aprendizaje permanente). En estos países, las tasas de formación de los trabajadores de edad avanzada se encuentran muy por debajo de las correspondientes a los trabajadores que están en la mitad de su carrera. La desventaja competitiva de los trabajadores de edad avanzada es claramente muy grande, lo que fomenta la persistencia de los estereotipos relacionados con su perfil de competencias ⁶⁸. Cabe destacar que, según el gráfico 3.11, en la mayoría de los países la participación en la formación es mucho mayor en el caso de las mujeres de edad avanzada que en el de los hombres.

⁶⁷ Eyster, L., Johnson, R. y Toder, E.: *Current strategies to employ and retain older workers*, Washington, D.C., The Urban Institute, 2008.

⁶⁸ Hofäcker, D., 2012: *Globalization and the Labour Market Situation of Older Workers: Exploring Trends, Challenges and Strategies for Adaptation*. Seminario de examen temático sobre las políticas de empleo en pro del envejecimiento activo, Bruselas, 11 de junio de 2012.

Gráfico 3.11. Porcentaje de personas con edades comprendidas entre los 55 y los 74 años que participaron en sesiones de formación (formal y no formal) en 2010 en determinados países



Nota: Los indicadores de la formación (formal y no formal) se refieren a la educación y formación formal y no formal en los sistemas educativos escolares y universitarios, así como a los cursos, seminarios, talleres, etc. fuera de la educación formal y con independencia de su tema.

Fuente: CEPE, 2012: *Ensuring a Society for All Ages; Promoting Quality of Life and Active Ageing*. Informe de síntesis sobre la aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento en la región de la CEPE. Viena, Austria, 1.º a 20 de septiembre de 2012.

293. Una manera de abordar la cuestión consiste en generalizar las prestaciones vinculadas al empleo en forma de cuentas individuales para invertir en actividades de aprendizaje, lo que aumentaría la competencia y la empleabilidad de los trabajadores de edad avanzada poco calificados. En Europa, la aplicación de medidas de financiación para ayudar a los adultos a seguir actividades de aprendizaje se traduce en distintas formas de cuentas individuales de aprendizaje, sistemas de bonos e interrupciones de la carrera profesional. Estas medidas constituyen estímulos financieros para que los adultos inviertan en el mantenimiento y la mejora de sus recursos humanos mediante la participación en la educación de adultos. «Bildungskonto» en la Alta Austria, «Opleidingscheques» en Bélgica, «congé individuel de formation» en Francia y «WeGebAU» en Alemania son sólo cuatro ejemplos de una variedad de mecanismos de financiación disponibles para que los asalariados poco calificados financien su aprendizaje y empleabilidad, que incluyen asimismo medidas de prioridad dirigidas a los trabajadores de edad avanzada ⁶⁹.

⁶⁹ Hake, B. J., 2011: *The role of public employment services in extending working lives: sustainable employability for older workers*, Bruselas, Comisión Europea.

b) *Incentivos para que los empleadores retengan y contraten a trabajadores de edad avanzada*

294. Los subsidios otorgados por los gobiernos a los empleadores se clasifican en dos grandes categorías. Muchos países subsidian el empleo o la reinserción laboral de los trabajadores de edad avanzada mediante la reducción o eliminación de las cotizaciones de los empleadores al seguro nacional o la seguridad social. Por ejemplo, a los empleadores españoles se les está indemnizando un porcentaje comprendido entre el 40 por ciento y el 100 por ciento de sus aportes a la seguridad social en función de la edad del trabajador contratado. La segunda categoría incluye los casos en que el Estado contribuye directamente a sufragar los costos de la contratación de trabajadores de edad avanzada. Esta segunda categoría de subsidio se desglosa en toda una variedad de formas de pago, entre ellas, los bonos fijos, los subsidios salariales y la transferencia de prestaciones por desempleo, y parece ser relativamente popular entre los Estados miembros de la Unión Europea.

295. En Polonia, los empleadores pueden optar entre una reducción normalizada de las cotizaciones que pagan a la seguridad social o un «reembolso único» de hasta 1 075 euros ⁷⁰. Un ejemplo ilustrativo es el de Alemania, donde se pagan bonos de subsidios salariales de inserción por medio de los cuales se otorga un subsidio de hasta el 50 por ciento del salario correspondiente a toda empresa alemana que contrate a un trabajador mayor de 50 años de edad; en el caso de personas con discapacidad, este subsidio puede incluso elevarse al 70 por ciento. En España y en Francia, a las empresas que emplean a trabajadores de edad avanzada se les ofrecen bonos anuales; en el primer caso, de entre 1 300 y 1 500 euros al año por darle un contrato por tiempo ilimitado a un trabajador mayor de 45 años de edad y, en el segundo, de 2 000 euros al año por contratar a un trabajador del mismo grupo etario ⁷¹. El programa «Empleos para un nuevo comienzo» en Suecia incluye una provisión destinada a reducir las contribuciones fiscales de los empleadores por un período equivalente a la duración del desempleo de un trabajador recién contratado. Se produce una desgravación fiscal indirecta eficaz debido a que las cotizaciones de los empleadores al sistema público en caso de discapacidad se interrumpen a los 65 años de edad. Esto se traduce en un subsidio salarial indirecto dirigido a los trabajadores de más de 65 años de edad y a los trabajadores independientes de esa edad, lo que, de hecho, incentiva el empleo continuo de las personas mayores de 65 años y el trabajo independiente continuo del mismo grupo etario ⁷².

296. En la Argentina, una reforma del Código del Trabajo introducida en 2000 prevé reducciones de las cotizaciones a la seguridad social cuando a los trabajadores contratados a prueba se les ofrece posteriormente un empleo permanente. Las reducciones son más importantes si los nuevos contratos conciernen a mujeres cabeza de familia, trabajadores de 45 años o más o trabajadores jóvenes de hasta 24 años de edad. El Programa de Inserción Laboral (PIL) de la Argentina proporciona un subsidio salarial para fomentar la inserción en el mercado de trabajo de las personas mayores de 45 años de edad. El programa estaba originalmente destinado a quienes se beneficiaban del seguro de desempleo. El PIL proporciona un subsidio equivalente al salario a todos los grupos etarios, pero en el caso de las personas mayores de 45 años, las prestaciones se conceden por un período extraordinario de tres meses. Sin embargo, no se han beneficiado del programa muchas personas de 50 años de edad o más y no se cuenta con una evaluación del mismo.

⁷⁰ Hofäcker, 2012, *op. cit.*

⁷¹ Hofäcker, 2012, *op. cit.*

⁷² Engelen, L., 2012, *op. cit.*

297. Desde finales de la década de 1990, el Gobierno de China, frente a los recortes masivos de puestos de trabajo y al rápido aumento concomitante del desempleo urbano, ha adoptado políticas activas de mercado del trabajo dirigidas a los trabajadores de edad avanzada (definidos como mujeres trabajadoras de más de 40 años de edad y hombres trabajadores de más de 50 años de edad). Se conceden subsidios de seguro social a las empresas que contratan a un trabajador de edad avanzada durante un período de tres años como mínimo. El monto se calcula según el nivel de las cotizaciones a las pensiones y del seguro médico y de desempleo pagado por el empleador. Además, se conceden desgravaciones fiscales hasta un cierto monto a las empresas que contratan a trabajadores de edad avanzada que han estado desempleados durante un período superior a un año ⁷³.

c) *Sistemas de ventajas fiscales favorables al empleo: lograr que el trabajo resulte rentable para los trabajadores de edad*

298. El subsidio de empleo no tiene por qué destinarse siempre a los empleadores, sobre todo en los casos en que suscita más renuencia de los trabajadores que de los empleadores o tiene efectos disuasorios más fuertes para los trabajadores. Se pueden utilizar diversas medidas del sistema de ventajas fiscales para incentivar a los trabajadores de edad a conservar el trabajo o a volver a trabajar.

299. Nos enfrentamos en general a una falta de sistemas de ventajas fiscales favorables al empleo. Cuando los hay, incluyen prestaciones compensatorias vinculadas al empleo, exenciones del pago de las cotizaciones para el seguro de desempleo y un aumento de los créditos fiscales o subsidios personales. Alemania, Austria y Bélgica son ejemplos de países donde los trabajadores de edad avanzada desempleados pueden recibir prestaciones adicionales que se suman a sus salarios. En Alemania se conceden prestaciones vinculadas al empleo a los trabajadores de más de 50 años de edad que aceptan salarios más bajos con el fin de evitar el desempleo o superarlo. En el primer año pueden obtener el 50 por ciento de la diferencia salarial neta y, en el segundo, el 30 por ciento. El número de trabajadores de edad avanzada que recibió prestaciones vinculadas al empleo prácticamente se duplicó y alcanzó 19 900 en 2010 ⁷⁴. En el Reino Unido, en el marco del programa New Deal 50 Plus, las personas de 50 años de edad o más que han estado recibiendo prestaciones durante un período mínimo de seis meses tienen derecho a percibir una prestación vinculada al empleo por un máximo de 52 semanas si logran obtener un trabajo de más de 16 horas semanales. El sobresueldo es superior para aquellos trabajadores con ingresos más bajos ⁷⁵.

300. Dinamarca ofrece una prima libre de impuestos para los trabajadores que renuncian a acogerse al sistema voluntario de pago por jubilación anticipada (VERP) a pesar de tener derecho a hacerlo, y siguen trabajando hasta la edad de 65 años. Algo similar ocurre en Bélgica, donde los trabajadores que siguen trabajando después de los 62 años de edad reciben un bono diario de alrededor de 2,21 euros. En otros países se ha permitido a las personas de edad avanzada que ya están percibiendo jubilaciones ordinarias o anticipadas obtener ingresos adicionales procedentes de un empleo remunerado hasta ciertos umbrales de renta. Más allá de motivar a tales personas a seguir trabajando y acumulando más ingresos para la seguridad en la vejez, estos sistemas también pueden ayudar a reducir el empleo informal entre dichos trabajadores ⁷⁶.

⁷³ OIT, 2011: *China: From an Active Employment Policy to Employment Promotion Law*. Departamento de Política de Empleo, Ginebra, OIT.

⁷⁴ Engelen, L., 2012, *op. cit.*

⁷⁵ OCDE, 2006, *op. cit.*, págs. 125 y 126.

⁷⁶ Hofäcker, 2012, *op. cit.*

301. Resulta preocupante la posibilidad de que la concesión de subsidios a los trabajadores de edad avanzada, como grupo, refuerce las actitudes negativas de los empleadores respecto de su contratación y retención en el empleo. La edad por sí sola no es un criterio válido para conceder estos subsidios. Los asalariados de edad avanzada, por ejemplo, tienen diferentes calificaciones y antecedentes académicos, y su estado de salud también varía de un caso a otro, por lo que probablemente no todos podrán prolongar su carrera profesional. Los trabajadores de edad avanzada también difieren en cuanto a su orientación laboral y a sus planes para manejar la decisión que adopten respecto de su jubilación. La adopción de una modalidad aplicable a todos, esto es, considerar que estos trabajadores son un grupo homogéneo y aplicarles a todos ellos medidas de la misma manera, puede resultar desventajoso para determinados grupos de trabajadores de edad avanzada. Así pues, las medidas de política que se adopten deben ser lo suficientemente diferenciadas para atender a las necesidades de los diferentes grupos de trabajadores de esta categoría ⁷⁷. La atención de las necesidades de quienes se encuentran en una posición de desventaja en el mercado del trabajo, como las personas de edad con discapacidad, los inmigrantes o los desempleados de edad avanzada, es una tarea por demás compleja. Conceder un subsidio salarial a los trabajadores de edad de bajos ingresos, poco calificados o desempleados de larga duración, por ejemplo, es quizás una manera más adecuada de abordar esta cuestión. Un ejemplo de ello lo constituye la reforma de las competencias de Noruega, dirigida a los adultos que carecen de educación formal, a las personas de edad avanzada que no tuvieron acceso a la educación en su juventud, y a los inmigrantes adultos con calificaciones educativas no reconocidas ⁷⁸.

d) *Orientación y asesoramiento profesionales*

302. En la Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162), se insta a los Estados Miembros a que adopten todas las medidas apropiadas para «lograr que los servicios de orientación, formación y colocación faciliten a los trabajadores de edad el asesoramiento y la ayuda que puedan necesitar para disfrutar plenamente de la igualdad de oportunidades y de trato».

303. Las empresas y organizaciones lo suficientemente grandes para prestar asesoramiento y orientación profesionales a través de su estructura interna están en condiciones mucho mejores de ayudar a los trabajadores de edad avanzada. Esto es particularmente útil cuando hay posibilidades de trasladar y, en la medida de lo posible, de readaptar profesionalmente a los trabajadores de edad avanzada para que ocupen otros puestos de trabajo en la empresa. Sin embargo, en los casos en que esto suponga esfuerzos de tal magnitud que excluyan la posibilidad de brindar una orientación y readaptación profesionales dentro de la estructura interna, habría que considerar seriamente otras opciones externas. A este respecto, se puede recurrir a los servicios públicos de empleo y las agencias de empleo privadas. Por lo tanto, es esencial que haya un acceso equitativo a servicios de empleo eficaces, lo cual puede brindar a los trabajadores de edad avanzada la posibilidad de encontrar y conservar un empleo.

⁷⁷ Hofäcker, 2012, *op. cit.*

⁷⁸ El programa, que empezó a aplicarse a finales de los años noventa, es un acuerdo entre el Gobierno y los interlocutores sociales, cuyo objetivo primordial es satisfacer la demanda cada vez mayor de competencias y también promover el aumento de la participación de la fuerza de trabajo de edad avanzada.

304. Los servicios públicos de empleo pueden asesorar a las personas de edad avanzada sobre cómo establecer su propio negocio. En el caso de algunos de estos trabajadores que tienen el capital y la motivación no sólo para seguir trabajando, sino también para pasar de un empleo asalariado a uno independiente, este podría ser un camino a seguir. En cuanto a aquellos empresarios que deseen hacer la transición de la economía informal a la economía formal, la orientación sobre gestión financiera, comercialización y ventas puede marcar la diferencia entre el éxito y el fracaso.

305. En los Estados Unidos, los llamados «One-Stop Career Centers» y el Servicio comunitario para ciudadanos de edad avanzada prestan ayuda a los trabajadores de edad avanzada en la búsqueda de empleo. En el Japón, las asociaciones de fomento del empleo para ciudadanos de edad, que existen en todo el país, se encargan de asistir a los trabajadores de cuello blanco de edad avanzada desempleados, en particular a través del proyecto Career Exchange Plaza. El éxito del programa se atribuye en gran medida al intercambio de experiencias entre los participantes⁷⁹.

306. Las mujeres de edad avanzada suelen beneficiarse de un asesoramiento profesional especial y de una asistencia en la búsqueda de empleo adaptada a sus necesidades específicas. A este respecto, es interesante observar que en Singapur se lleva a cabo un programa para incentivar a estas mujeres a que vuelvan a trabajar. El proyecto del Congreso Nacional de Sindicatos (NTCU), titulado «Las mujeres vuelven a trabajar», ha de convertirse en un programa nacional centrado en la prestación de más orientación, formación y asesoramiento profesionales a las mujeres en la fuerza de trabajo⁸⁰.

Recuadro 3.5 **Pactos de empleo de los trabajadores de edad avanzada en Alemania**

En Alemania, el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales ha puesto en marcha un programa nacional titulado «Perspectivas 50 Plus — pactos de empleo de los trabajadores de edad avanzada de distintas regiones». En 2011 comenzó el tercer programa, que se extenderá hasta 2015. Hasta el momento se han concertado alrededor de 78 pactos de empleo regionales. Los asociados incluyen varios centros, y diferentes partes interesadas a nivel local y actores clave, como empresas, cámaras y asociaciones diversas, sindicatos, municipios, instituciones de formación, iglesias y proveedores de servicios sociales. Entre las medidas aplicadas cabe mencionar la impartición de formación en aptitudes de comunicación y de presentación de solicitudes de empleo, pasantías y subsidios salariales. En 2011, más de 200 000 personas desempleadas de larga data (de un total de 550 000) volvieron a estar en actividad, y 70 000 de ellas se reintegraron en el mercado de trabajo ordinario. Una evaluación anterior de la primera fase del programa realizada en 2007 mostró que el éxito se basaba en la combinación de una labor individualizada de asesoramiento y entrenamiento, así como en una labor proactiva y selectiva de divulgación entre los empleadores. La calidad de la preselección de candidatos para las vacantes fue valorada muy positivamente por las pequeñas empresas. Tanto las personas de edad desempleadas de larga duración como los empleadores evaluaron el programa de manera positiva.

Fuente: Comisión Europea, 2012, EEO Review: Employment Policies to Promote Active Ageing.

307. La orientación y el asesoramiento son factores importantes cuando los trabajadores de edad avanzada necesitan tomar decisiones sobre la jubilación y se enfrentan a opciones tales como la jubilación gradual o parcial. Es importante, por ejemplo, que cuenten con el asesoramiento adecuado sobre los efectos que tendrá la jubilación flexible en su sueldo neto y en el derecho a la pensión antes de jubilarse. La Recomendación núm. 162 propone aplicar programas de preparación para la jubilación en los que participen organizaciones representativas de empleadores y trabajadores.

⁷⁹ Naganawa: «Re-employment of older white-collar workers», en *Special Topic*, vol. 41, núm. 2, febrero de 2002.

⁸⁰ Thangavelu, 2008, *op. cit.*

Adaptación del tiempo de trabajo, la vida activa y la organización del trabajo

308. El tiempo de trabajo es una dimensión importante de las condiciones de empleo «decente» para los trabajadores de edad avanzada, y la flexibilidad del tiempo de trabajo es una política importante para promover un «envejecimiento activo»⁸¹. Existen pruebas de que, en los países de la Unión Europea, la reducción de las horas de trabajo contribuiría en general a aumentar los niveles de empleo entre las personas de edad avanzada. Los países con una mayor proporción de trabajadores de edad avanzada con empleo a tiempo parcial presentan tasas de empleo más elevadas que los del grupo de 55-64 años⁸². A pesar de que el aumento de las posibilidades de trabajar en horario reducido para las personas de edad parece en principio una medida positiva, las investigaciones llevadas a cabo por la OIT indican que esto puede acarrear consecuencias imprevistas, tales como inducir a aquellos que no tendrían inconveniente en trabajar a jornada completa a aceptar un empleo a tiempo parcial, o incluso provocar una marginación o estigmatización de las personas de edad avanzada en el lugar de trabajo⁸³. Una evaluación del plan austríaco de trabajo a tiempo parcial para la vejez, que permite opciones de jubilación flexible con el objetivo de aumentar la oferta de mano de obra, reveló que los trabajadores de edad avanzada, en cuanto tenían la oportunidad, dejaban de trabajar a tiempo parcial para trabajar a jornada completa, y que el efecto general de promover el empleo a tiempo parcial en la oferta total de mano de obra de trabajadores de edad avanzada es negativo⁸⁴. Por otra parte, la OCDE⁸⁵ señala que un fuerte subsidio para reducir el tiempo de trabajo conlleva el riesgo de que se produzca una disminución de la oferta efectiva de mano de obra de trabajadores de edad avanzada, en lugar de un aumento. Finlandia y Suecia han concedido subsidios para alentar a la población a trabajar a tiempo parcial. Sin embargo, si bien esas iniciativas tal vez han alentado a algunos trabajadores de edad avanzada a aplazar la jubilación, no está tan claro qué incidencia tienen en la oferta agregada de mano de obra expresada en número de horas trabajadas.

309. Se ha reconocido que en las políticas orientadas a fomentar las tasas de actividad de los grupos de población de edad avanzada se deberían incorporar medidas de flexibilización del tiempo de trabajo y de organización del trabajo. Sin embargo, las medidas específicas por edades no siempre son deseables ni eficaces. Las capacidades físicas y mentales de los trabajadores de edad avanzada, y sus preferencias y actitudes hacia el trabajo, dependen de las condiciones tanto pasadas como presentes. Por consiguiente, las opciones que permiten a los trabajadores ajustar el tiempo de trabajo deberían ofrecerse en todas las etapas de la vida laboral, y no sólo al final de la vida activa.

⁸¹ «Age and the workforce», IDS HR Studies, núm. 948 (agosto de 2011). Policy Brief on Ageing No. 9, *op. cit.*

⁸² Comisión Europea, 2007: *Employment in Europe Report*, Bruselas.

⁸³ Jolivet y Lee, 2004, *op. cit.*

⁸⁴ Graf, N. y otros autores, 2009: *Labour Supply Effects of a Subsidised Old-Age Part-Time Scheme in Austria*, documento de debate de IZA. <http://ftp.iza.org/dp4239.pdf>.

⁸⁵ OCDE, 2006, *op. cit.*

310. Muchos han dado por sentado que las responsabilidades familiares y laborales terminan cuando los hijos adultos dejan el hogar familiar. Sin embargo, debido a las condiciones económicas reinantes en muchos países, es posible que los trabajadores de edad avanzada tengan que seguir ocupándose de cuestiones relacionadas con el trabajo y la familia. Esto se aplica sobre todo a las mujeres de edad avanzada, quienes cumplen una función de fundamental importancia en el cuidado de sus nietos⁸⁶. A falta de políticas familiares aplicables a estos trabajadores, tales decisiones pueden afectar a corto plazo los salarios devengados en el trabajo y a largo plazo, las cotizaciones a las pensiones.

311. Es indispensable conocer en qué medida las restricciones de las horas de trabajo disuaden a los trabajadores de edad avanzada de seguir trabajando o de reincorporarse al trabajo, especialmente una vez superada la edad de jubilación ordinaria. Así pues, el aumento de la disponibilidad del trabajo a tiempo parcial en los últimos años podría ser un factor importante para dar respuesta a las preferencias de los trabajadores de edad avanzada en materia de horas de trabajo, que en otro caso permanecerían inactivos.

312. En lo que atañe a las formas más atípicas de organización del tiempo de trabajo, ciertas formas resultan menos aptas para los trabajadores de edad avanzada que otras. El trabajo por turnos, por ejemplo, puede no ser aconsejable para los trabajadores mayores de 50 años, ya que es posible que a éstos les cueste más recuperarse del estrés de los horarios de trabajo variables. Por otra parte, podrían emplearse nuevas tecnologías para proporcionar mejores condiciones de trabajo.

Garantizar un entorno de trabajo seguro y saludable

313. Como destaca la Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162), las medidas destinadas a hacer posible que los trabajadores de edad avanzada continúen trabajando se han de establecer en el marco de una política nacional de mejora de la seguridad y salud de todos los trabajadores en todas las fases de la vida activa. Muchos países de todo el mundo han elaborado leyes y/o políticas de seguridad y salud basadas en el principio de la prevención. El marco de actuación propuesto se basa cada vez más en la evaluación de los riesgos que se plantean a todos los trabajadores, a través de la aplicación de una serie jerárquica de medidas de prevención que parte de la eliminación del riesgo. Se trata de un concepto importante, ya que para llegar a convertirse en un «trabajador de edad avanzada» es necesario haber sobrevivido como «trabajador joven». En Europa, por ejemplo, los jóvenes de 18 a 24 años de edad tienen por lo menos un 50 por ciento más de probabilidades de sufrir una lesión en el trabajo que las personas de edad avanzada. Además, los jóvenes tienen también más probabilidades de padecer enfermedades de origen profesional⁸⁷. Los problemas relativos a la seguridad y salud en el trabajo de los trabajadores más jóvenes se ven exacerbados en los países en desarrollo, donde la gran cantidad de niños trabajadores y de jóvenes empleados en sectores peligrosos hace que éstos sean especialmente vulnerables.

314. Por otra parte, los trabajadores de edad avanzada pueden experimentar una disminución de ciertas capacidades, como la fuerza muscular, pero suelen recurrir a estrategias compensatorias que son fruto de la experiencia y la formación. La mayoría de los estudios realizados señalan que estos trabajadores tienden a tener menos accidentes, pero que las lesiones que sufren suelen revestir mayor gravedad, y que pueden tardar más tiempo en recuperarse. Además, los tipos de lesiones que padecen los trabajadores de edad

⁸⁶ Ghosheh Jr., N. S., Lee, S. y McCann, D.: «Conditions of work and employment for older workers in industrialized countries: Understanding the issues», núm. 15 de la Serie *Conditions of Work and Employment*, Ginebra, OIT, 2006.

⁸⁷ *Ibíd.*

avanzada y los trabajadores más jóvenes pueden ser diferentes. Cualquier persona que se vea obligada a trabajar más arduamente de lo que sería aconsejable desde el punto de vista de su seguridad, independientemente de la edad que tenga, corre el riesgo de sufrir una lesión. Por consiguiente, una política nacional destinada a mejorar el entorno de trabajo para todos y a promover lugares de trabajo correctamente diseñados redundará en beneficio de todas las personas. El objetivo es disponer de puestos de trabajo y tareas que se adecuen a las necesidades de cada asalariado. Así pues, tal vez se necesiten condiciones diferentes según el tipo de trabajador de que se trate a fin de satisfacer las necesidades de todos los asalariados. Por lo tanto, no se debe considerar a los trabajadores de edad avanzada como una categoría independiente, porque las medidas de protección demasiado específicas o diferenciadas podrían marginarles y debilitar su posición.

315. En el lugar de trabajo es importante anticipar los cambios individuales y colectivos relacionados con la edad, así como los cambios en las técnicas y la organización del trabajo, a fin de adaptar los lugares de trabajo a las necesidades que plantea el envejecimiento de la plantilla. De un modo general, el deterioro orgánico debido a la edad es más perceptible en situaciones extremas, en particular en los países en desarrollo, donde a menudo hay una falta de reglamentación y de control de las condiciones de trabajo. Al considerar la capacidad de trabajo de una persona de edad avanzada se debe tener en cuenta el hecho de que las diferencias son más marcadas dentro de la propia población de mayor edad que entre ésta y los trabajadores jóvenes.

316. El deterioro de la salud y la disminución de las funciones cognitiva, física o sensorial se pueden minimizar, prevenir o superar con simples ajustes. Por consiguiente, es necesario llevar a cabo una evaluación sistemática de los puestos de trabajo que ocupan (o que pudieran ocupar) los trabajadores de edad avanzada. Esta «evaluación de riesgos» permitiría elaborar un inventario y definir un orden de prioridad de las actividades. Se deberían efectuar ajustes en los puestos de trabajo o en la organización del trabajo para que éste sea lo más seguro posible para los trabajadores de edad avanzada.

317. También existe una dimensión de género importante en lo que respecta al envejecimiento y la seguridad y salud en el trabajo. En todas las fases de su vida activa, las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de trabajar a tiempo parcial, circunscribirse a determinadas esferas de empleo, ocupar puestos de baja categoría, y percibir salarios inferiores a los de los hombres. Todos estos factores influyen en el bienestar de las mujeres trabajadoras, especialmente en los últimos años de su vida activa.

318. El estado físico de los trabajadores de edad avanzada también determina su capacidad para seguir trabajando. Por esta razón, los empleadores deberían ayudar a los trabajadores de edad avanzada a que conserven un buen estado físico y de salud poniendo a su disposición tiempo, recursos y acceso a servicios, de modo que puedan participar en actividades saludables tanto dentro como fuera del lugar de trabajo. La promoción general de la salud reduciría considerablemente la tasa de enfermedades prevenibles de los trabajadores de edad avanzada.

Prestación de atención médica y cuidados de larga duración a las personas mayores

319. Los servicios de salud y los cuidados de larga duración se pueden financiar con fuentes muy diversas — públicas, internacionales, privadas y cotizaciones — y su prestación puede correr a cargo de muy diversos tipos de proveedores de servicios (públicos, privados, ONG, etc.).

320. Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo están utilizando ya de forma simultánea diversos mecanismos de financiación con miras a proporcionar una cobertura universal a toda la población sobre la base de planes de prestaciones adecuados. En los países en desarrollo de medianos ingresos es posible que haya más margen para combinar el seguro social de salud con regímenes de seguro de salud privados a fin de proporcionar cobertura universal para todos, incluidas las personas de edad avanzada que nunca habían estado aseguradas. En el caso de los países en desarrollo de bajos ingresos, la ampliación de los sistemas de atención médica también necesita combinar distintos mecanismos públicos y privados. Ahora bien, si la financiación de esta ampliación pone en riesgo la consecución de otros objetivos sociales, será necesario recurrir a fuentes de financiación externas para la instauración de un sistema de atención médica que a largo plazo resulte autosostenible.

321. La experiencia y las pruebas recabadas a escala mundial ponen de manifiesto que no existe un modelo único para proporcionar acceso universal a la protección social de la salud y a la protección mediante cuidados de larga duración. Los países utilizan diversos métodos para generar recursos, compartir riesgos, prestar atención de la salud y conseguir financiación. La experiencia ha demostrado también que la protección social evoluciona a lo largo de los años o incluso decenios, y depende de los cambios históricos y económicos, los valores sociales y culturales, el contexto institucional, el compromiso político y el liderazgo dentro de cada país. Además, la mayoría de los sistemas nacionales de financiación de los servicios de salud se basan en múltiples opciones que dan cobertura de manera dispersa o repetida a distintos subgrupos de población, y dejan a otros sin cobertura.

322. En el contexto del cambio demográfico, resulta particularmente pertinente la orientación proporcionada en la Recomendación núm. 202 de la OIT, que establece que todos los residentes y los niños deberían tener acceso a un conjunto de bienes y servicios — definidos a nivel nacional — que constituyan la atención de salud esencial y cumplan los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad. Tal garantía de una seguridad social básica debería asegurar que las personas que necesitan atención médica no se vean en dificultades o queden expuestas a un riesgo mayor de pobreza debido a las consecuencias financieras del acceso a la atención de salud esencial. Esto es importante no sólo para atender las necesidades de salud de las personas de edad avanzada, sino también para promover la salud de las personas de todas las edades y contener los efectos del cambio demográfico en la salud de la población y en los sistemas de atención de la salud.

323. La OIT ⁸⁸ sugiere que se coordinen todos los mecanismos de financiación dentro de cada país a fin de aumentar el volumen de recursos y mancomunidades de riesgo disponibles para la atención universal de la salud. Sin embargo, este aumento no debería verse anulado por un incremento proporcional de los costos administrativos y de transacción.

324. Una estrategia pragmática para racionalizar el uso de varios mecanismos de financiación de los servicios de salud con miras a lograr una cobertura universal y un acceso equitativo debería constar de tres etapas: i) en primer lugar, hacer un balance de todos los mecanismos de financiación existentes en el país; ii) a continuación, evaluar la cobertura restante y los déficits de acceso, y iii) por último, trazar un plan de cobertura que colme las lagunas de un modo eficiente y eficaz.

⁸⁸ OIT: *Social health protection. An ILO strategy towards universal access to health care*, Documentos de Política de Seguridad Social, documento núm. 1, Ginebra, 2008.

325. El Gobierno cumple una función crucial como facilitador y promotor, y define el espacio operativo para cada subsistema. Ello supone elaborar un marco jurídico integrador para el país y garantizar una financiación adecuada, así como prestaciones integrales para toda la población. El marco también debería regular los seguros de salud privados voluntarios, incluidos los regímenes de base comunitaria, y prever una normativa que garantice la buena gobernanza y una protección efectiva. Este marco establece un *enfoque basado en los derechos* respecto de la protección social de la salud, que tiene en cuenta las necesidades y la capacidad de pago, y que por tanto logra el objetivo de incluir a la población no cubierta por la protección social de la salud.

326. Al diseñar el plan de cobertura, se deberían considerar *todas las opciones de mecanismos de financiación* — incluidas todas las formas de regímenes obligatorios y voluntarios, con y sin ánimo de lucro, públicos y privados, desde los servicios nacionales de salud hasta los regímenes de base comunitaria — si contribuyen al logro de una cobertura universal y un acceso equitativo a los servicios esenciales para el conjunto de la población.

327. El plan de cobertura debería complementarse con un *presupuesto nacional de salud* global, integrado o independiente, que permita establecer y proyectar — sobre la base de una cuenta nacional de salud — los recursos totales disponibles para financiar la atención de salud, tales como impuestos, cotizaciones y primas. En él debería estimarse asimismo el gasto en que incurren los distintos subsistemas.

328. Si bien es evidente que las personas mayores utilizan más servicios de atención de salud per cápita que los grupos etarios más jóvenes, debería evitarse adoptar políticas que aumenten la proporción de sus ingresos destinada a la financiación de los servicios de salud. En sus años de actividad, las personas mayores subsidiaron la atención de salud de generaciones mayores anteriores, por lo que deberían poder beneficiarse de las mismas disposiciones al llegar a la vejez. El costo de la atención de la salud no debería convertirse en una carga excesiva en la vejez, que afecte el nivel de seguridad de ingresos previsto por los sistemas de pensiones nacionales.

Enfoques integrales

329. Los países que han obtenido buenos resultados en este ámbito son los que han adoptado un enfoque integral que garantiza una participación sostenida y cada vez mayor de los trabajadores de edad avanzada en la fuerza de trabajo. Idealmente, y en una perspectiva a largo plazo, toda estrategia para asegurar oportunidades de empleo decente a los trabajadores de edad avanzada debería incluir a trabajadores en diferentes etapas de su carrera profesional, y no prever medidas dirigidas a determinados grupos de edad. Puede obtenerse información de algunos aspectos importantes de estos enfoques de los países que han establecido programas integrales (véanse los recuadros 3.6 y 3.7). En este sentido, el Gobierno del Canadá presentó en 2006 la Iniciativa selectiva para trabajadores de edad avanzada (TIOW), que a lo largo de la crisis ha seguido proporcionando empleo y asistencia económica a los trabajadores de edad desempleados. Se trata de un programa de empleo de gastos compartidos entre el Gobierno federal y las provincias y territorios que ofrece diversas actividades laborales a los trabajadores de edad desempleados procedentes de comunidades vulnerables con miras a ayudarlos a reintegrarse en el empleo ⁸⁹.

⁸⁹ Véase http://www.hrsdc.gc.ca/eng/employment/employment_measures/older_workers/index.shtml, para mayor información y la Reseña de políticas de la OIT y la OCDE en la siguiente dirección: <http://www.oecd.org/els/48723921.pdf>.

Recuadro 3.6 Políticas de España dirigidas a los trabajadores de edad avanzada

1. **Promover condiciones de trabajo saludables y seguras.** La finalidad es evaluar los riesgos específicos que se plantean a los trabajadores de edad avanzada, y reforzar la formación y el suministro de información sobre condiciones de trabajo más saludables.
2. **Aumentar la flexibilidad interna a nivel empresarial, especialmente respecto de los trabajadores de edad avanzada.** El 25,9 por ciento de los trabajadores de edad avanzada no se retiraría del mercado laboral si pudiera reducir las horas de trabajo. La función del diálogo social es esencial para idear sistemas que tomen en cuenta las capacidades y necesidades de los trabajadores de edad avanzada.
3. **Readaptar los servicios públicos de empleo a las demandas de los trabajadores de edad avanzada desempleados** para mejorar su empleabilidad y crear mejores vínculos entre el empleo, los servicios sociales y los planes de formación.
4. **Fomentar la transmisión de experiencia en materia de trabajo independiente entre los trabajadores y los empresarios de edad y los más jóvenes.** En la estrategia también se ha tenido en cuenta la forma de mejorar los incentivos monetarios para promover el trabajo independiente y la forma de estimular la transmisión de experiencia a los empresarios jóvenes.
5. **Combatir la discriminación por motivos de edad en las empresas.** La estrategia promueve la capacidad de respuesta social de las empresas a los valores positivos asociados con el mantenimiento de los trabajadores de edad avanzada en el mercado laboral.

Fuente: Engelen, L., 2012, *op. cit.*

330. El diálogo social podría ser un elemento crucial para incluir la cuestión del envejecimiento activo en la agenda. En este contexto, el hecho de acercar más los procesos de toma de decisiones a los trabajadores, como lo han hecho, por ejemplo, los Países Bajos y Singapur (recuadro 3.7), ha sido una importante evolución (recuadro 3.7).

Recuadro 3.7 Envejecimiento de la población y productividad en Singapur

En 2007, el Gobierno y los interlocutores sociales aprobaron cuatro objetivos: ampliar las oportunidades de empleo para los trabajadores de edad avanzada; mejorar la competitividad de los costes de dichos trabajadores; aumentar las competencias de los trabajadores de edad avanzada, y crear una percepción positiva de estos trabajadores.

Medidas legislativas: A fin de instar a las empresas a adoptar prácticas de reempleo, el grupo de trabajo publicó directrices tripartitas sobre el reempleo de los asalariados de edad avanzada en marzo de 2010. Las directrices indican cómo planificar el reempleo y preparar a los asalariados, cómo redactar este tipo de contratos, y cómo ayudar a los asalariados que tienen derecho a ser reempleados pero cuyo empleador no tiene capacidad para ello.

Medidas de apoyo a los empleadores: Subsidios financieros para ayudar a las empresas a establecer políticas y procesos de reinserción laboral antes de la promulgación de la legislación en el año 2012; se ofrecerán pagos de asistencia al empleo a los empleados con derecho a ser reempleados como último recurso, cuando los empleadores no sean capaces de reemplearlos; programas de formación para empresas con miras a ayudarlas a adaptar sus políticas de recursos humanos en materia de reinserción laboral.

Medidas para incrementar la empleabilidad de los trabajadores de edad avanzada: Subsidiar el perfeccionamiento profesional y la formación laboral o programas de reconversión de modo que sean accesibles y asequibles para los trabajadores; aumentar la capacidad y calidad de la infraestructura de educación continua y de formación con el lanzamiento del Plan Rector de Educación y Formación Continuas en 2008; alentar a las mujeres a que se reintegren en la fuerza laboral mediante la creación de un grupo de trabajo tripartito sobre la mejora de las opciones de empleo para las mujeres en 2007; animar a las personas mayores de 55 años a permanecer en el empleo proporcionando un pago más elevado en concepto de asistencia social condicional a los trabajadores de más de 55 años de edad que tengan salarios bajos.

Fuente: Asian Productivity Organisation, 2011: *Population Ageing and productivity in Asian Countries*, Tokio.

331. Los componentes de un enfoque integral son los siguientes:

- ❑ centrar la atención en condiciones de trabajo saludables y seguras;
- ❑ adaptar el tiempo de trabajo, la vida laboral y la organización del trabajo a fin de que los trabajadores de edad avanzada puedan seguir trabajando; y apoyar a la vez los esfuerzos de los empresarios en ese sentido;
- ❑ mejorar la capacidad de respuesta de los servicios públicos de empleo a las demandas de los trabajadores de edad avanzada;
- ❑ definir distintas maneras de mejorar la empleabilidad de los trabajadores a través de iniciativas de formación continua y desarrollo de la carrera profesional;
- ❑ luchar contra los prejuicios y la discriminación por motivos de edad, y mejorar las actitudes respecto de las personas de edad avanzada en general.

332. A medida que aumenta el número de empresas que reconocen las aptitudes y fortalezas comparativas de los trabajadores de edad avanzada, y que se afronta el desafío de mantener una fuerza de trabajo productiva a medida que aumenta el promedio de edad, las empresas también han ido adoptando enfoques integrales como respuesta a esta situación y como manera de aprovechar las posibilidades de sus fuerzas de trabajo de diversas edades (recuadro 3.8).

Recuadro 3.8 Buenas prácticas empresariales: Lanxess

En Alemania, Lanxess ha establecido un programa de cinco pilares, que consta de los siguientes elementos:

- a) **Un programa de ahorro adicional**, que proporciona incentivos a los asalariados para que ahorren e incluye la posibilidad de convertir en ahorros una parte de los pagos en primas y de las vacaciones no utilizadas. Este programa puede utilizarse para varios propósitos, como la jubilación flexible, el trabajo a tiempo parcial, los años sabáticos, etc.
- b) **Un programa de formación continua** para todos los asalariados, independientemente de su edad. La empresa planifica las actividades de formación profesional que brinda en función de un análisis demográfico pormenorizado de cada unidad. Se considera que la formación es responsabilidad tanto del asalariado como del empleador.
- c) **Una revisión de las condiciones de trabajo**. Por ejemplo, Lanxess está reconsiderando el sistema de turnos para que a los trabajadores de edad les resulte más fácil seguir trabajando en esa modalidad.
- d) **Gestión de la salud**. Incluye cuestiones tales como actividades de bienestar, asegurar una cultura de la salud, y un cambio en materia de autoconcienciación.
- e) **Conciliación entre trabajo y vida privada**. Además del cuidado de los niños, al que la empresa contribuye a través de su propio jardín de infancia en Alemania, se considera que el cuidado de las personas mayores tiene igual prioridad. En virtud de un programa que abarca a toda la empresa, los asalariados pueden reducir sus horas de trabajo en condiciones financieras ventajosas para cuidar de padres ancianos. Con arreglo a este programa, los asalariados pueden obtener préstamos especiales para pagar por el cuidado de las personas mayores en caso de que opten por permanecer en su puesto de trabajo.

Fuente: Beard, J. R. y otros autores, *Global Population Ageing: Peril or Promise*, Ginebra, Foro Económico Mundial, 2011.

Capítulo 4

El camino hacia delante: Un marco integrado de trabajo decente para afrontar el desafío demográfico

333. La transición demográfica es un logro importante de las políticas sociales y de salud. A nivel mundial, el ritmo de crecimiento de la población está disminuyendo; sin embargo, el aumento estimado de la población en más de 2 000 millones de personas durante los próximos cuatro decenios sigue planteando un importante desafío. El grupo de personas de 60 años o más está creciendo más rápidamente que cualquier otro grupo de edad y se triplicará de aquí a 2050.

334. A nivel mundial, en 2030 habrá más personas mayores de 60 años que niños menores de 10 años, y el 73 por ciento de la población mundial de personas de edad avanzada vivirá en países en desarrollo. Solamente una de cada cinco personas de edad en todo el mundo tiene acceso a una pensión básica, y la sostenibilidad financiera y el equilibrio demográfico de los sistemas existentes ya se están resintiendo.

335. En el presente capítulo se resumen los principales desafíos que plantea la transición demográfica así como las alternativas en materia de políticas para hacer frente a los cambios. Se sostiene que la promoción del empleo pleno y productivo para todas las personas en edad de trabajar, junto con la ampliación de una protección social financieramente sostenible a todos los grupos de la población, son la clave para gestionar de forma satisfactoria las repercusiones sobre el mercado de trabajo de los rápidos cambios demográficos que se están produciendo en el mundo. Estas son las premisas para el establecimiento de un marco integrado de trabajo decente que abarque el ciclo vital y fomente la solidaridad entre generaciones.

4.1. Desafíos fundamentales y alternativas en materia de políticas

336. El crecimiento de la población, el aumento del número de jóvenes, el envejecimiento, la migración y la urbanización son las tendencias mundiales que caracterizan el nuevo contexto demográfico del siglo XXI, como se señala en el informe de junio de 2012 del Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas titulado *Realising the future we want for all* (El futuro que queremos para todos) ¹.

337. Las sociedades que experimentan una transición demográfica se enfrentan a dos desafíos principales. En primer lugar, tienen que crear empleo productivo y trabajo

¹ Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas, *Realising the future we want for all* (El futuro que queremos para todos): Informe al Secretario General, 2012. Se trata del primer informe del sistema de las Naciones Unidas sobre la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015. http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf.

decente con el fin de mitigar los efectos de la transición demográfica sobre los niveles de ingresos. Las experiencias de los países emergentes y de ingresos altos muestran la importancia de aprovechar el período en que el porcentaje de la población en edad de trabajar en relación con el total de la población es alto y la carga de la dependencia es ligera. En general, esta situación ventajosa se mantiene a lo largo de unos cuatro decenios, tiempo durante el cual se introducen sistemas de seguridad social que no soportan la presión financiera ejercida por el envejecimiento demográfico. En segundo lugar, las sociedades tienen que redistribuir una proporción adecuada de la renta nacional generada por la población activa destinándola a los grupos inactivos o menos activos de la población para que los beneficiarios puedan llevar una vida digna. La puesta en marcha de sistemas integrales de seguridad social, incluidos los pisos de protección social para todos, junto con la creación de oportunidades de trabajo y de medios de subsistencia contribuiría en gran medida a asegurar el acceso a los ingresos de las personas de todas las edades.

338. Es preciso reconocer y afrontar el hecho de que las personas de edad avanzada pueden ser objeto de discriminación y exclusión. Incluso en países con poblaciones más jóvenes, los efectos demográficos de la migración, la urbanización y el VIH/SIDA están transformando la situación de las personas mayores, y se dejan sentir en las estructuras familiares, los sistemas de salud, el suministro de alimentos y los perfiles de vulnerabilidad ante desastres de muchos países². Mantener el crecimiento económico per cápita y el bienestar en los países desarrollados requiere la adopción de medidas para incrementar el número de personas que componen la fuerza de trabajo. El aumento de la productividad también es esencial, pero por sí solo no será suficiente para atender a un número en aumento de personas dependientes.

339. Con demasiada frecuencia, los actuales marcos nacionales e internacionales de desarrollo no tienen un enfoque basado en el ciclo vital. Es esencial invertir en el desarrollo humano — educación, formación, aprendizaje permanente, salud, seguridad y salud en el trabajo — a lo largo de la vida. Los países que garanticen que todas las personas en edad de trabajar tengan acceso a un trabajo decente y a los medios de subsistencia podrán aprovechar sus bonos o dividendos demográficos, tanto el aumento del número de jóvenes como el envejecimiento de la población.

340. Asimismo, los sistemas integrales de seguridad social que garantizan al menos la seguridad básica del ingreso para todos a lo largo del ciclo vital, como se desprende de la Recomendación sobre los pisos de protección social, son un elemento fundamental del círculo virtuoso del desarrollo descrito en el capítulo 3. Sin ingresos por transferencias, muchos niños tienen que comenzar a trabajar a una edad temprana — y los trabajadores de edad tienen que seguir trabajando hasta una edad avanzada —, aun cuando ello perjudique la salud de ambas categorías de la población. No es sorprendente que algunas instancias consideren que su productividad es relativamente baja. De ahí que ampliar la cobertura de la seguridad social para ofrecer a todos un piso de protección mínimo constituya una tarea fundamental en materia de políticas. Tanto los cálculos estimados como los datos reales cada vez más numerosos muestran que incluso los países en desarrollo más pobres pueden sufragar regímenes básicos de seguridad social que ofrezcan una cobertura amplia. Los sistemas de seguridad social bien diseñados y gestionados invierten en las personas a lo largo de todo su ciclo vital para que éstas puedan tener una vida plena y productiva.

² HelpAge International, *Building a future for all ages: Creating an age-inclusive post-2015 development agenda*. Documento de debate, octubre de 2012.

341. Para hacer frente a los desafíos mencionados es necesario adoptar un enfoque integrado que promueva el trabajo decente sobre la base de los siguientes principios.

- a) Las intervenciones en materia de empleo y protección social deben estar vinculadas y ser complementarias para poder reforzarse mutuamente; este enfoque integrador resulta más evidente en el contexto del cambio demográfico y de las crisis económica y financiera.
- b) Es preciso adoptar una perspectiva intergeneracional que tenga en cuenta todo el ciclo de la vida. Centrarse en grupos concretos — como los jóvenes, las mujeres y los trabajadores de edad avanzada, por ejemplo — y dar prioridad a los indicadores correspondientes a esos grupos no responde a las realidades demográficas. Hay que adoptar un enfoque basado en el ciclo vital. Las políticas no deben elaborarse en función de una lista creciente de «grupos vulnerables», sino tener en cuenta y atender la manera en que factores como la edad, el género y los lugares donde vive la gente repercuten en la igualdad, el acceso a los ingresos y la protección social, y el ejercicio de los derechos laborales a lo largo de toda la vida. Aunque los objetivos generales no tienen que ser específicos por edades, los indicadores de seguimiento y evaluación deben medir el grado en que personas de diferentes edades logran esos objetivos más amplios, entre otros mediante el desglose de información por edad y sexo.
- c) Los problemas demográficos varían de un país a otro, por lo que cada país debe adaptar las respuestas a su propio perfil demográfico. Las intervenciones en materia de políticas requieren una combinación de políticas y medidas que tenga en cuenta los contextos nacionales y locales.
- d) Encontrar soluciones innovadoras y específicas para cada contexto requiere una información de base sólida y consensuada, y puede entrañar decisiones difíciles entre distintas alternativas de política. Ello exige un diálogo social bien fundamentado.

4.2. Elementos de un marco integrado para mantener altos niveles de empleo y de protección social durante la crisis y después de la misma

342. Tanto en los países desarrollados como en desarrollo, las políticas formuladas para hacer frente a los retos de la transición demográfica deberían tratar de crear empleo productivo y de promover el trabajo decente. Las políticas macroeconómicas y de empleo tienen un importante papel que desempeñar en esta área. Además, se necesitan medidas para crear las condiciones en el lugar de trabajo que permitan a personas de todas las edades aumentar su nivel de actividad económica, mantenerla o incrementar su productividad, de forma que se garantice un nivel de vida digno también a las personas que no pueden o no deberían verse forzadas a trabajar.

343. El empleo fortalece las perspectivas de crecimiento y la protección social y viceversa. La creación de trabajo decente aumenta los ingresos de las familias y las unidades económicas, además de incrementar la producción y la base impositiva para financiar prestaciones adicionales de protección social, políticas de mercado de trabajo y otras políticas de desarrollo. En el contexto actual de crisis, estos nexos son todavía más importantes. Las políticas macroeconómicas de estímulo de la demanda lograron estabilizar los niveles de empleo y mitigar el aumento del desempleo y de la pobreza durante los dos primeros años tras el inicio de la crisis económica y financiera mundial. Sin embargo, en la actualidad, la crisis de la deuda y las previsiones de una prolongada

desaceleración económica han llevado a muchos países a adoptar medidas de austeridad. Si bien existe un amplio acuerdo en que la deuda debe manejarse desde una perspectiva a largo plazo, el riesgo de que se apliquen recortes inmediatos y drásticos puede provocar la pérdida de sinergias positivas, lo cual a su vez puede ocasionar más pérdidas de empleos y presiones adicionales en las fuentes de financiación de la protección social. En este sentido, preocupa que la actual crisis pueda utilizarse para aplicar reformas con repercusiones a largo plazo que pueden cuestionar la intención original de las políticas nacionales de protección social formuladas mediante procesos que han durado años.

344. Por las razones expuestas, existe un riesgo importante de que la crisis económica y financiera actual pueda comprometer o paralizar las políticas destinadas a afrontar la transición demográfica. Para paliar el impacto social y en el empleo de esta crisis, la Oficina ha identificado una serie de medidas de política a corto y mediano plazo que han de considerarse, y que incluyen entre otras cosas el ajuste de la combinación de políticas macroeconómicas destinadas a promover el empleo y la protección social ³.

Políticas de estímulo de la demanda favorables al empleo

345. Se requieren políticas adecuadas de estímulo de la demanda para generar un número suficiente de empleos debido a que el colapso de la demanda agregada en el contexto de la crisis económica y financiera mundial sigue siendo el mayor obstáculo para la recuperación del mercado de trabajo. Un marco macroeconómico favorable al empleo que promueva las inversiones en infraestructuras y en capital humano, empresas sostenibles y una distribución equitativa de los ingresos puede apoyar de manera efectiva la creación de oportunidades de empleo decente, como se indica en las conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 99.ª reunión (2010).

346. La diversificación de la economía y la inversión en infraestructura y en capital humano son algo necesario no sólo para generar más oportunidades para los jóvenes de hoy en día, sino también porque los dividendos de esas inversiones son esenciales para crear las condiciones productivas necesarias para abordar de manera adecuada el envejecimiento inexorable de la sociedad.

347. Es particularmente importante identificar los sectores de crecimiento. El sector de la prestación de «cuidados» tiene un alto potencial para generar nuevas oportunidades de empleo y desarrollar a la vez servicios esenciales para ocuparse de poblaciones en proceso de envejecimiento.

348. La seguridad social debe considerarse como una inversión en capital humano y no como un gasto. Los sistemas de seguridad social invierten en las personas a lo largo de todo su ciclo de vida para permitirles llevar una vida útil y productiva. Es necesario que los regímenes de prestaciones individuales garanticen — en todos los países, incluidos los países en desarrollo — por lo menos un nivel mínimo de seguridad del ingreso para todos y permitan que todos los trabajadores puedan jubilarse al llegar a cierta edad. De esta manera se evita la pobreza en la vejez y se brinda apoyo a las personas mayores en el marco de un sistema basado en la solidaridad en lugar de dejar que cada familia asuma una carga desigual para mantener a los mayores.

³ OIT: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009; *Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010; *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, Ginebra, 2011.

349. El gasto público en programas de empleo y regímenes que ofrezcan garantías de empleo temporal, programas de obras públicas de emergencia y otros mecanismos de creación directa de puestos de trabajo que estén bien orientados y que incluyan a la economía informal, constituye una importante medida de política que hay que considerar. El aumento de las inversiones en infraestructura, investigación y desarrollo y en servicios públicos constituye también una herramienta importante para crear empleos y estimular una actividad económica sostenida.

Creación de empleos decentes y extensión de la protección social en países con altas tasas de fecundidad y poblaciones de rápido crecimiento

350. Los países con poblaciones jóvenes, y con una proporción creciente de adultos en edad de trabajar, pueden beneficiarse del factor demográfico sólo si pueden crear empleos productivos para una población cada vez más numerosa de personas en edad de trabajar. Si una proporción importante de la fuerza de trabajo se compone de trabajadores poco calificados, que ocupan empleos de baja calidad en la economía informal, con salarios muy bajos, o si una parte importante de la población está desempleada, desalentada o excluida del mercado de trabajo, estas personas contribuirán muy poco al crecimiento económico. Para beneficiarse de las oportunidades que ofrece la transición demográfica y alcanzar una tasa de crecimiento económico cada vez mayor, es fundamental crear empleo pleno y productivo para todas las personas en edad de trabajar.

351. La discriminación de género es una violación de los derechos humanos que representa un desperdicio de talentos humanos, con efectos negativos en la productividad y el crecimiento económico. Las oportunidades de crecimiento desperdiciadas por la subutilización de la mano de obra femenina no se pueden recuperar fácilmente. La creación de más y mejores oportunidades de trabajo para la mujer en este contexto será, por lo tanto, un factor clave al abordar la transición demográfica.

352. Garantizar que haya suficiente empleo productivo para los jóvenes es otra área de política clave. Es capital aplicar con prontitud las intervenciones mencionadas en el llamado a la acción que adoptó la Conferencia Internacional del Trabajo en su 101.^a reunión (2012).

353. Otra área de política clave es proporcionar apoyo para la transición de la economía informal a la economía formal. La resolución y las conclusiones relativas al trabajo decente y a la economía informal que adoptó la Conferencia Internacional del Trabajo en 2002 — al igual que las discusiones ulteriores sobre la formulación de políticas y buenas prácticas que abarcan varias áreas de política ⁴, con inclusión de las discusiones sobre seguridad social celebradas en las reuniones de 2011 y 2012 de la Conferencia Internacional del Trabajo — proporcionan una serie de medidas de acción que pueden adaptarse a condiciones específicas.

354. Los regímenes de seguridad social, que a menudo se basan en el principio de prestaciones devengadas, deberían complementarse con un componente de solidaridad social. De esta manera las personas no perderían prestaciones si siguen una formación profesional u otros períodos de readaptación profesional, o si deciden probar suerte con un empleo independiente para disponer de la flexibilidad que exigen los mercados de trabajo mundiales. Deberían considerarse enfoques especiales de seguridad social de acreditación de prestaciones.

⁴ OIT: *La economía informal: hacer posible la transición al sector formal*. Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal, Ginebra, 2007.

Gestionar la escasez de mano de obra y de competencias y garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de seguridad social en países en proceso de envejecimiento

355. En las sociedades en proceso de envejecimiento con una población en edad de trabajar decreciente, los países deben aumentar la productividad para compensar la escasez de mano de obra, o promover la entrada en el mercado de trabajo de grupos de población que todavía no son plenamente activos.

- a) **La participación de la mujer en el mercado de trabajo** puede ser vital para mitigar la escasez de mano de obra resultante de las transiciones demográficas — siempre y cuando los empleos que desempeñan sean dignos. Deben adoptarse medidas para mejorar la situación de la mujer en el mundo del trabajo. La conciliación de la vida profesional, la vida privada y la vida familiar tiene un papel esencial que desempeñar para aumentar la participación de las mujeres, y promover la igualdad de género, lo cual es también un factor vital para la calidad del trabajo. Las prestaciones de los regímenes de seguridad social deben responder a circunstancias específicas, a saber, a situaciones en las que las mujeres tienen un empleo temporal y están apartadas del mercado de trabajo para ocuparse de sus hijos.
- b) El aprovechamiento de los talentos de las **personas con discapacidad** (muchas de las cuales son de edad avanzada) y el aumento de su participación constituyen un factor clave para aumentar la actividad global. En este contexto, es sumamente importante contar con políticas y programas destinados a las personas con discapacidad, y en particular con un marco legislativo y de política social que sirva de respaldo. El *Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo* proporciona asesoramiento a los empleadores acerca de las maneras de adoptar una estrategia positiva para gestionar las cuestiones relacionadas con la discapacidad en el lugar de trabajo.
- c) **La migración** puede ser una opción para compensar la reducción de la población en edad de trabajar de las sociedades en proceso de envejecimiento. Sin embargo, la migración también plantea desafíos importantes. Muchos trabajadores migrantes, especialmente los poco calificados, sufren graves abusos y explotación. Las mujeres, que migran cada vez más de forma independiente y representan ahora casi la mitad de todos los migrantes internacionales, se enfrentan con problemas específicos de protección. Un enfoque de la migración laboral basado en los derechos, que tenga en cuenta las necesidades de los mercados de trabajo nacionales, como el que se presenta en el Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales, puede ser un instrumento eficaz para contrarrestar las carencias de los mercados de trabajo nacionales en los países en proceso de rápido envejecimiento.
- d) En muchos países, **la extensión de la vida laboral** y el aumento de las tasas de empleo de las personas de edad avanzada constituyen prioridades importantes en la agenda política. Sin embargo, deben adoptarse medidas complementarias adecuadas para promover el empleo productivo y el trabajo decente entre las personas mayores que desean permanecer activas.

- e) Las sociedades deben **redefinir las reglas** que determinan el momento en que la gente desea retirarse del mercado de trabajo para **jubilarse**. Estas reglas deberían tener en cuenta las proporciones entre la duración media del período de jubilación y el período vivido en el mercado de trabajo de diferentes cohortes de la población y diferentes grupos de ocupaciones, así como las diferencias del estado de salud y de esperanza de vida de estos grupos.
- f) Proporcionar **prestaciones mínimas garantizadas** en los países donde los fondos de pensiones o de salud ya no disponen de una financiación suficiente es esencial para garantizar una protección adecuada a los trabajadores y para proteger los ahorros de los trabajadores al diseñar los regímenes futuros. Del mismo modo, proporcionar una cobertura adecuada para los trabajadores temporales u ocasionales es una medida importante de política.
- g) **Invertir en la empleabilidad** en el marco de un aprendizaje permanente. La educación, la formación y el aprendizaje permanente generan un círculo virtuoso que promueve la productividad, los empleos de mejor calidad, el aumento de los ingresos y el desarrollo. Sin embargo, en la mayoría de los países las personas de edad avanzada tienen niveles de educación iniciales más bajos y participan menos en actividades de formación que los trabajadores más jóvenes, y las mujeres de este grupo de edad están más desfavorecidas que los hombres. La formulación de una respuesta adecuada a los bajos niveles de educación y formación de los trabajadores de edad avanzada no debería centrarse únicamente en la participación de este grupo de edad en esas actividades. La experiencia que adquieren los trabajadores en edades más tempranas tiene una incidencia determinante en las decisiones que tomen en relación con el mercado de trabajo y en la situación que tengan cuando sean mayores. El concepto de aprendizaje permanente es particularmente pertinente en este contexto. Los servicios de empleo públicos y privados que tienen en cuenta la dimensión de género y están diseñados de manera adecuada y dirigidos a los grupos de personas de edad avanzada pueden ser de gran ayuda.
- h) **La búsqueda de un equilibrio entre el objetivo de regímenes de seguridad social asequibles y niveles adecuados de prestaciones:** deberían evitarse las reformas con efectos a largo plazo cuando se produce una desaceleración cíclica como la presente. Más bien deberían desplegarse esfuerzos para revisar los objetivos del sistema integral de seguridad social, con inclusión de elementos contributivos y no contributivos, antes de que se produzca una crisis y tener debidamente en cuenta las opiniones de todas las partes en la planificación nacional.

Políticas para los trabajadores de edad avanzada

356. Los componentes de un enfoque integral para los trabajadores de edad avanzada incluyen:

- ❑ énfasis en las condiciones de trabajo saludables y seguras;
- ❑ adaptación de los horarios de trabajo y la organización de la vida laboral y del trabajo para permitir que los trabajadores de edad avanzada sigan trabajando, estableciendo a la vez medios para apoyar a los empleadores en los esfuerzos que despliegan a estos efectos;

- ❑ mejora de la capacidad de respuesta de los servicios públicos de empleo a las demandas de los trabajadores de edad avanzada;
- ❑ fomento de la empleabilidad por medio del aprendizaje permanente y de iniciativas de desarrollo profesional;
- ❑ lucha contra los prejuicios y la discriminación por motivos de edad y mejora de las actitudes hacia las personas de edad avanzada en general.

4.3. Posibles medidas de seguimiento de la OIT como parte de un marco integrado en materia de trabajo decente

357. Cada país ha de adoptar su propia combinación de políticas para lograr un equilibrio justo entre los intereses del conjunto de la sociedad y los de cada grupo de población. Estas políticas y estrategias nacionales deberían tomar como principio rector la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada en la 97.^a reunión (2008) de la Conferencia Internacional del Trabajo. Un elemento central de esta Declaración es el reconocimiento de dos principios clave definitorios del Programa de Trabajo Decente: la universalidad de los objetivos de la OIT y el reconocimiento de la indivisibilidad de dichos objetivos, que, según los términos de la Declaración, «son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente», por lo que la falta de promoción de cualquiera de ellos menoscabaría el logro de los demás.

358. La OIT (la Oficina) podría proporcionar apoyo de distintas maneras.

- a) Ayudando a los Miembros a mejorar sus bases de datos y de información sobre la evolución del mercado de trabajo y el desempeño de los sistemas de protección social nacionales. Esos sistemas de información apoyan la formulación y el seguimiento fácticos de las políticas.
- b) Recabando sistemáticamente información sobre el mercado de trabajo desglosada por edad.
- c) Llevando a cabo investigaciones y análisis adicionales sobre la transición demográfica, su impacto y las posibles respuestas de política.
- d) Incorporando las cuestiones derivadas de la transición demográfica en todos sus programas y marcos actuales relacionados con el Programa de Trabajo Decente, y dentro de un marco coherente con arreglo al llamamiento de la Declaración de 2008 sobre la Justicia Social.
- e) Profundizando las investigaciones en materia de políticas, con inclusión de las evaluaciones fácticas de los vínculos que existen entre el empleo y la protección social en los niveles micro y macro.
- f) Aumentando el número de ratificaciones de los convenios de la OIT directamente relacionados con la formulación de políticas nacionales sobre los cambios demográficos, tal como se menciona en el capítulo 3.
- g) Proporcionando asistencia técnica para la elaboración de planes de acción nacionales sobre el envejecimiento y los trabajadores mayores, a partir de instrumentos vigentes de la OIT. Esos planes de acción deberían formularse sobre la base de consultas tripartitas. Los planes de acción nacionales podrían ser objeto de exámenes voluntarios que revestirían la forma de exámenes inter pares organizados por la Oficina.

- h) Garantizando que las conclusiones de la discusión general sean debidamente tenidas en cuenta por el Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015, de modo que los nuevos objetivos reflejen el enfoque de la OIT basado en los derechos. Las cuestiones relativas a la dinámica de la población son importantes para la agenda del empleo y la protección social en el contexto de los cambios demográficos. Estas cuestiones se han definido de manera general para centrarse en cuatro megatendencias, a saber, el crecimiento de la población (consideraciones en materia de fecundidad), el envejecimiento, la urbanización y la migración.
- i) Dando seguimiento, como parte del enfoque basado en el ciclo de vida, al llamamiento relativo al empleo de los jóvenes con arreglo a la estrategia para 2012-2017 aprobada por el Consejo de Administración en noviembre de 2012⁵.
- j) Extendiendo la asistencia técnica para establecer una seguridad del ingreso y una protección social de la salud, así como políticas activas de mercado de trabajo para las personas mayores en los Estados Miembros de la OIT sobre la base de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) y de otros convenios internacionales tales como el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), y el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128).
- k) Estudiando los efectos sociales a largo plazo de la crisis sobre los regímenes de seguridad social, a saber, las importantes consecuencias sociales, inmediatas y ulteriores, de las medidas de austeridad en la UE y los efectos de la modificación de los derechos en materia de pensiones en todas las personas⁶. Se prevén seis países para esta actividad: Chipre, España, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal.
- l) Aplicando una iniciativa para aumentar el número de ratificaciones de los convenios pertinentes y aumentando la sensibilización y las capacidades respecto de la Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162).

⁵ Documento GB.316/INS/5/2.

⁶ Decisión adoptada por el Consejo de Administración en su 316.ª reunión (noviembre de 2012) sobre la estrategia de la Oficina hasta 2019 respecto del establecimiento de pisos de protección social y de sistemas integrales de seguridad social.

Capítulo 5

Puntos propuestos para la discusión

359. La Conferencia tal vez estime oportuno examinar los puntos siguientes:

1. ¿Cuáles son los retos clave y las principales repercusiones sociales y económicas de la transición demográfica, para los países desarrollados y los países en desarrollo de las diferentes regiones?
2. ¿Qué combinación de políticas sociales, de mercado de trabajo y económica puede asegurar altos niveles de empleo, seguridad del ingreso e igualdad de género durante el ciclo vital?
3. Habida cuenta de los retos señalados en el punto 1, ¿qué políticas deberían formularse:
 - a) para luchar contra la discriminación basada en la edad;
 - b) en los ámbitos de las nuevas tecnologías, la prevención en materia de seguridad y salud, y el aprendizaje permanente;
 - c) para proporcionar lugares de trabajo, condiciones de trabajo, tiempo de trabajo y organización del trabajo adecuados, y
 - d) para mantener altos niveles de aumento de la productividad en un contexto de envejecimiento y disminución de la fuerza de trabajo?
4. ¿Cómo podría promoverse y mantenerse la economía del cuidado?
5. ¿De qué manera los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y un tripartismo reforzado pueden contribuir mejor a la formulación y aplicación de respuestas de política oportunas y apropiadas?
6. ¿De qué manera la Oficina apoya los esfuerzos de los mandantes para formular políticas y planes de acción y contribuye a la formulación de políticas internacionales?

Anexo

Instrumentos de la OIT que guardan relación con el cambio demográfico

1. Convenios

Convenio núm.	Título	Número de ratificaciones
Seguridad social		
Convenio núm. 102	Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (Partes II, III, IV, V, VI, IX, X)	44
Convenio núm. 121	Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980]	24
Convenio núm. 130	Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969	15
Convenio núm. 168	Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988	7
Seguridad social para los trabajadores migrantes		
Convenio núm. 118	Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962	37
Convenio núm. 157	Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982	4
Igualdad de oportunidades y de trato		
Convenio núm. 111	Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958	168
Convenio núm. 156	Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981	40
Empleo		
Convenio núm. 122	Convenio sobre la política del empleo, 1964	98
Convenio núm. 159	Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983	80
Convenio núm. 181	Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997	21
Política social		
Convenio núm. 117	Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962	32
Trabajadores migrantes		
Convenio núm. 97	Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949	48
Convenio núm. 143	Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975	23

2. Recomendaciones

Recomendación núm.	Título
Seguridad social	
Recomendación núm. 67	Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944
Recomendación núm. 69	Recomendación sobre la asistencia médica, 1944
Recomendación núm. 121	Recomendación sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964
Recomendación núm. 131	Recomendación sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967
Recomendación núm. 134	Recomendación sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969
Recomendación núm. 202	Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012
Recomendación núm. 167	Recomendación sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1983
Trabajadores de edad	
Recomendación núm. 162	Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980
Igualdad de oportunidades y de trato	
Recomendación núm. 165	Recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981
Empleo	
Recomendación núm. 166	Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982
Recomendación núm. 169	Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984
Recomendación núm. 176	Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988
Recomendación núm. 188	Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997
Recomendación núm. 195	Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004
Recomendación núm. 198	Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006
Trabajadores migrantes	
Recomendación núm. 86	Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949
Recomendación núm. 151	Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975