



# ► Nota técnica

Diciembre de 2022

## Trabajo y personas mayores en Chile: Desafíos y políticas para la promoción del trabajo decente

Guillermo Montt e Isabel Contrucci<sup>1</sup>

### Principales puntos

- En Chile, la inserción laboral de las personas mayores obedece, en muchos casos, a la necesidad de generar ingresos. Es más precaria que la del resto de la población.
- Políticas de protección social, para el combate de estereotipos y la promoción de la diversidad, de activación, empleabilidad y retención de personas mayores en sus empleos, de formación y de promoción de condiciones de trabajo adecuadas específicas para las personas mayores pueden avanzar el trabajo decente entre este grupo.

### I. Introducción

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

Las **políticas de empleo para personas mayores** deben responder a las causas y motivaciones de personas en esta etapa de la vida, a la vez que favorezcan el trabajo por opción y permitan reducir o eliminar el trabajo por obligación. Estas políticas se

deben situar en el marco de la promoción del **trabajo decente** y libremente escogido y en el marco de mejoras continuas a los sistemas de protección social y los beneficios disponibles para este grupo en específico.

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

<sup>1</sup> Los autores agradecen los comentarios de Fabio Bertranou, Gerhard Reinecke y Juan Jacobo Velasco. Los errores y omisiones de exclusiva responsabilidad de los autores.

**libremente escogido** (OIT, 2006; CEPAL/OIT, 2018). Por ello, la **promoción del empleo** entre **personas mayores** tiene dimensiones particulares respecto a la promoción del empleo en otros grupos, como, por ejemplo, los jóvenes. Si bien algunos desafíos del **empleo de personas mayores** son compartidos con los del empleo juvenil o de otros grupos que tienden a ser excluidos del mercado laboral y de los puestos formales de trabajo (p. ej. personas con discapacidad), la **inclusión laboral** y la extensión del **trabajo decente** a las **personas mayores** presentan desafíos particulares que ameritan atención especial.

En Chile en 2019, una de cada 4 **personas mayores** de 65 años trabajó aún después de cumplida su edad de jubilación (24 %) (OIT, 2021). La mitad de ellos combina sus ingresos laborales con una pensión contributiva o no contributiva.



**Fomentar medidas que ayuden a los trabajadores de edad a ampliar sus opciones, optimizando sus oportunidades de trabajar en condiciones buenas, productivas y saludables hasta la jubilación, y permitir un envejecimiento activo” (OIT, 2019).**

Declaración del Centenario, 2019

En otros países de la región con **sistemas de seguridad social** maduros, como Uruguay, el porcentaje de personas mayores que trabajó en 2019 alcanzó el 12,8 %. En Argentina, Brasil y Costa Rica, alcanzó el 16,3 %, 14,5 % y 13,9 %, respectivamente (OIT, 2021).

Resultados preliminares para 2021 dan cuenta del impacto de la COVID-19 en la ocupación de esta población sitúa los porcentajes de trabajo entre **personas mayores** en 18,6 % en la región, en 16,6 % en Chile, 11,7 % en Uruguay, 14,1 % en Argentina, 11,6 % en Brasil y 11,3 % en Costa Rica. Las disminuciones en la ocupación se dieron sobre todo en el grupo que trabajaba y recibía pensión. Al parecer, por la seguridad de ingresos que ofrecía la pensión, este grupo estaba en condiciones de adoptar las medidas de confinamiento sugeridas con especial énfasis. La excepción es Chile, en cuyo caso disminuyó el porcentaje de personas mayores que trabajaban independiente de si lo combinaban con alguna prestación<sup>2</sup>.

Esta nota presenta evidencia que identifica y dimensiona los desafíos que presenta el trabajo de las personas mayores en Chile. A partir de estos, identifica experiencia internacional relevante para el país.

## II. El trabajo entre personas mayores en América Latina y el Caribe

La mayoría de las **personas mayores** que trabaja en América Latina y el Caribe lo hace por necesidad de ingresos, sobre todo en el caso de las mujeres (CEPAL/OIT, 2018). Carecen de una pensión suficiente o directamente carecen de prestación monetaria, por lo que el trabajo es la principal o única fuente de ingresos autónomos.

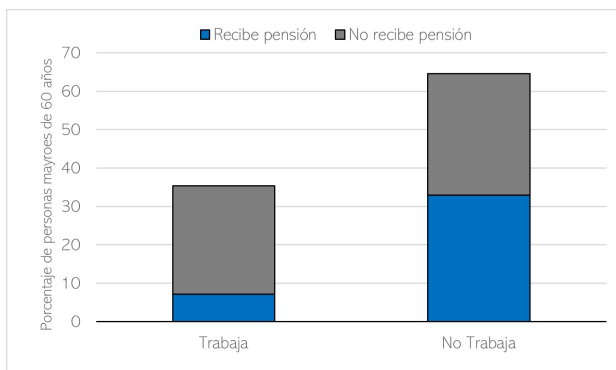
El 35,4 % de las **personas mayores** de 60 años trabajan en la región. Esta tasa de ocupación es aún alta en tramos específicos de edad: un 39,3 % continúa trabajando en el grupo de 65 a 69 años y un 20,4 % lo hace en el tramo de 70 años y más (CEPAL/OIT, 2018).

<sup>2</sup> A diferencia de los otros países cuyos datos corresponden a 2021, los datos para Chile corresponden a 2020.

Asimismo, un 28 % de las **personas mayores** que trabajan no perciben una pensión, indicando que, para muchas personas mayores es su única fuente de ingresos. Esto obliga a personas mayores a mantenerse en el mercado laboral, aunque no lo quieran – incluso entre aquellos que consideran su salud como mala – y las conduce a tomar cualquier tipo de trabajo, aunque sea precario o informal, sin poder aprovechar el potencial productivo de la persona.

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

FIGURA 1 PORCENTAJE DE PERSONAS MAYORES SEGÚN RECIBEN PENSIÓN Y TRABAJAN, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2016



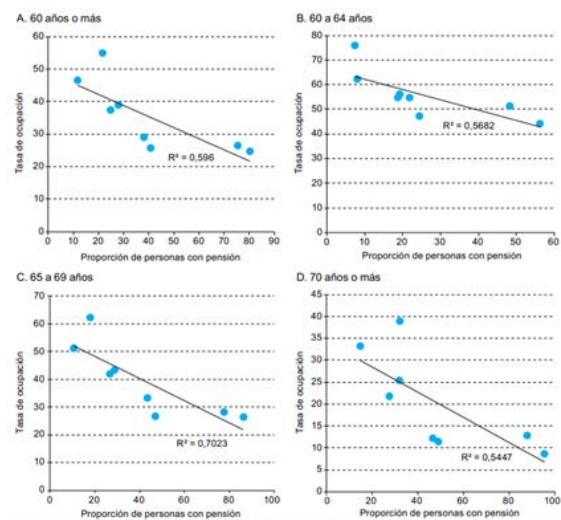
Nota: Datos estimados sobre la base de encuestas de hogares de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México y Perú.

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

La importancia de la falta de ingresos para motivar el trabajo también se observa entre países: existe una clara relación negativa entre el porcentaje de personas que reciben una pensión, ya sea contributiva o no contributiva, y la tasa de ocupación a nivel país y a nivel individual (Figura 2).

La extensión de la cobertura y suficiencia de la **seguridad social** tiende a asociarse con mejores condiciones laborales para las **personas mayores** que podrán, por un lado, optar a buscar trabajo con la calma que ofrece la seguridad de ingresos o, por otro lado, optar por no trabajar al tener **seguridad de ingresos**.

FIGURA 2. PROPORCIÓN DE PERSONAS MAYORES QUE RECIBEN UNA PENSIÓN CONTRIBUTIVA Y TASA DE OCUPACIÓN, POR GRUPO DE EDAD, ALREDEDOR DE 2016



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

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

En la región, un 7,2 % de las **personas mayores** trabaja aun cuando recibe **ingresos de pensión**. Esta tasa es más alta conforme aumenta el nivel educativo de los trabajadores. Sin embargo, continúa siendo una minoría de **personas mayores** quienes parecieran trabajar por el contenido o por el valor social y económico del trabajo. Este porcentaje ha aumentado como resultado del avance de cohortes que son más educadas, que gozan de mejor salud y que optan libremente por trabajar, aunque quizás no lo necesiten hacer.

Una parte del grupo de personas que recibe una pensión y no trabaja (32,9 %) desearía trabajar, pero no lo hace dada la existencia de obstáculos entre los que se cuentan la discriminación por motivos de edad y/o la falta de adecuación en el mundo del trabajo para acomodar los empleos a las necesidades e intereses de las personas mayores.

## II. El trabajo y las personas mayores en Chile<sup>3</sup>

### i. Las personas mayores trabajan principalmente de manera informal y por bajos ingresos

A nivel general, la tasa de ocupación de **personas mayores** de 65 años aumentó desde un 10 % a 24 % desde 1980 a la fecha y a partir de los datos de la **Encuesta de Ocupación y Desocupación** en el Gran Santiago<sup>4</sup>. Las **personas mayores** de 65 son el grupo con mayor tasa de **ocupación informal**; si bien la tasa de **informalidad** disminuyó desde 1980 para la población general, no disminuyó para los y las mayores de 65, y se mantiene siempre por sobre las tasas de informalidad nacional y de todos los otros grupos etarios.

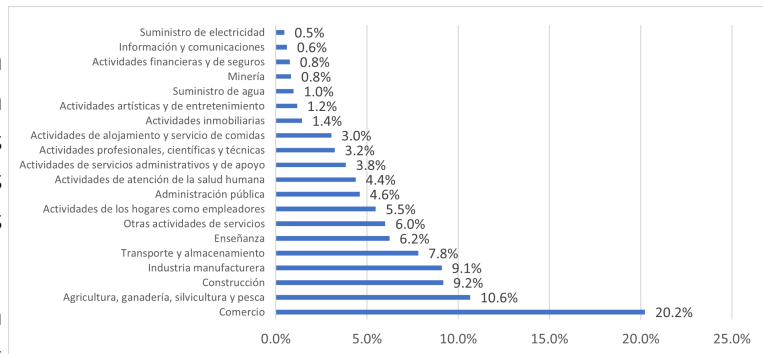
Los ingresos totales de este grupo son menores y con una distribución más comprimida que la de otros grupos. El ingreso laboral ha aumentado en importancia para los mayores de 65 de los cuartiles 3 y 4. Si en 1990-1995 representaban menos del 30% de los ingresos de estas personas, entre 2015 y 2019 representaron más del 40%.

Los datos reportados para el trimestre móvil mayo a julio de 2022 por la **Encuesta Nacional de Empleo (ENE, 2021)**, indican que las 497.077 **personas mayores** de 65 años trabajando, se concentran en las siguientes ramas económicas: un 20 % lo hace en el sector comercio (100.553), un 10,6 % en el sector agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (52.905), un 9,1 % en industria manufacturera y un 9,2 en construcción (45.591 personas). (figura 3). Respecto de las categorías ocupacionales, las personas mayores se concentran en trabajadores por cuenta propia (40 %) y asalariados del sector privado (37,3 %).

Menores proporciones de **personas mayores** se emplean como asalariados en el sector público (8,6 %), son empleadores (7,2 %), personal de servicio doméstico (4,5 %) o familiar no remunerado (2,4 %).

Este grupo presenta la tasa más alta de **informalidad** en comparación con los demás grupos etarios: mientras el promedio nacional es de 26,6 %, entre los mayores de 65 años, la tasa de **informalidad** alcanza un 51,8 % y es superior en mujeres (58,7 %) que en hombres (48,6 %) (INE, 2021)

FIGURA 3. PERSONAS MAYORES DE 65 AÑOS SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA. TRIMESTRE MÓVIL MAYO A JUNIO 2022, INE.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE, 2022.

### ii. Las transiciones tienden a alejar a las personas mayores del trabajo formal y de la fuerza de trabajo

Si siguiendo a personas en el tiempo se pueden observar las transiciones entre el **trabajo formal**, **trabajo informal**, **desempleo** y **salida de la fuerza de trabajo**. Este seguimiento a partir de las **Encuestas de Protección Social** (2002, 2004, 2006, 2009 y 2015) resaltan que conforme envejecen las personas en Chile se hacen más probables las transiciones hacia fuera del **trabajo formal** y hacia fuera de la **fuerza de trabajo**. A mayor edad se hacen cada vez más difíciles las transiciones hacia el **trabajo formal** desde un **trabajo informal**, desde la desocupación o desde fuera de la fuerza de trabajo:

- **Si a los 50-54 años un 80 % de quienes tienen un trabajo formal siguen en un trabajo formal años después; a los 55-59 años esa proporción cae a 75,6 % y llega a 61,6 % a los 60-64 años. Para las y los mayores de 65 años esta cifra alcanza el 46 %.**

<sup>3</sup> Las cifras y evidencia contenidas en este apartado fueron compiladas por Julio Guzmán como parte de la consultoría "Trayectorias laborales de las personas mayores y protección social: El caso de Chile" del año 2021.

<sup>4</sup> La Encuesta de Ocupación y Desocupación en el Gran Santiago solo es representativa de esta región urbana. Si bien no es representativa del país completo, las tendencias son similares a las observadas en el país completo y es la única encuesta que permite estimar tendencias de más de 40 años.

- **Para las y los mayores de 65 años que tenían un trabajo formal, 21 % transitaron a la informalidad años después, 7,6 % al desempleo y 24,6 % fuera de la fuerza de trabajo (retiro).**
- **Para mayores de 65 años que tenían un trabajo informal, solo el 4,5 % de los que tenía uno formal dos años después, 46,9 % sigue en trabajo informal, 5,6 % transitó al desempleo y 43,0 % fuera de la fuerza de trabajo (retiro).**
- **Solo 5,8 % de los desempleados consiguen un trabajo formal dos años después, 12,8 % uno informal, 11,6 % sigue desempleado y 69,8 % estaban fuera de la fuerza de trabajo.**

Estas tendencias se mantienen al comparar personas con similares niveles de ingreso no laboral, género, educación, estado civil, estado de salud, discapacidad, región y año. Los efectos de las transiciones son más fuertes en mujeres y no dependen del ingreso no laboral (pensiones).

Se observa un desafío especial en mantener la participación de cada cohorte a medida que envejece y de mantener y mejorar la **formalidad** y las condiciones de **trabajo decente** a medida que las personas transitan al grupo de 65 o más años. Al desafío de activación y empleabilidad se suma, con particular fuerza, el desafío de la retención (ver Recuadro 1).

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

### Recuadro 1. Desafíos laborales de personas mayores

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

#### Retención laboral

Las trayectorias muestran que conforme envejecen las personas se hace más probable no seguir en el trabajo formal, por lo que políticas que favorezcan la retención de personas mayores en el empleo las mantendrán en la formalidad por más tiempo. Estas políticas deben implementarse con mayor énfasis a partir de los 55 años que es cuando comienza a verse el efecto de pérdida de retención en la formalidad.

#### Empleabilidad de personas mayores

Los datos muestran que se hace difícil volver al trabajo formal (y al trabajo en general) al perder el empleo una vez que una persona tiene más de 60 años (y especialmente luego de los 65 años), por lo que políticas que favorezcan la empleabilidad de personas mayores permitirán reducir el riesgo de caer en informalidad o quedar fuera de la fuerza de trabajo (entre estas políticas se cuentan aquellas que proporcionan apoyo específico en la búsqueda de empleo, emprendimiento y activación, las políticas de mantención en los puestos de trabajo, y los subsidios para la contratación de personas mayores, entre otras).

#### Receptividad de empresas a la contratación de personas mayores

Parte de la dificultad que enfrentan las personas mayores se debe a la baja receptividad de empresas a contratar a personas mayores y a adaptar sus trayectorias dentro de la empresa a sus necesidades conforme envejecemos. Políticas que apoyen a empresas a reconocer el valor de las personas mayores en la empresa y gestionar sus recursos humanos desde una perspectiva de edad pueden ayudar a promover la contratación y la retención. Entre las políticas que se pueden implementar, se encuentran las normativas específicas, por ejemplo, leyes antidiscriminación y/o la prohibición explícita de la discriminación por edad, y/o la diseminación de información sobre buenas prácticas para contratar y mantener en el empleo a trabajadores mayores, entre otras.

#### Seguridad Social

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

## IV. Políticas para la promoción del trabajo decente entre las personas mayores

Las políticas de promoción del empleo entre adultos mayores se dan en el contexto de (i) personas mayores que trabajan principalmente por la necesidad de generar ingresos; (ii) personas mayores que trabajan y quieren hacerlo debido a que tienen mejor salud, mayor longevidad, mayor educación y mayores deseos de mantenerse activos; (iii) necesidades particulares de este grupo de edad y; (iv) la prevalencia de discriminación por edad, sobre todo en el mundo del trabajo<sup>5</sup>.

Las políticas para promover el empleo -idealmente formal- entre personas mayores requieren un conjunto amplio de políticas que incluyen **políticas de empleo**, de **formación y capacitación**, de **desarrollo local**, de **salud y seguridad en el trabajo**, de **seguridad social**, entre otras dimensiones (EU-OSHA et al., 2017; OIT, 2015).

Estas políticas suelen estar alineadas con las normas internacionales del trabajo atingentes a este desafío:

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

La promoción del empleo de **personas mayores** no sustituye o excluye el empleo de personas jóvenes. La evidencia internacional sugiere que el empleo de **personas mayores** complementa el empleo de personas jóvenes (Böheim y Nice, 2019).

Las **políticas de promoción del empleo** generalmente consisten en un conjunto de medidas entre las que se encuentran:

### i. **Mejor protección social: asegurar un piso de ingresos suficientes**

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

Así, debe entenderse que la **promoción del empleo** no es una **política de seguridad social**. Bajo la lógica de la **protección social**, el **empleo** no debe constituir la principal o única fuente de ingresos después de la edad de jubilación. Para eso está el **sistema de protección social** que tiene como objetivo entregar **seguridad de ingresos** en la vejez.

Considerando que las transiciones se hacen más difíciles conforme aumenta la edad de las personas desde los 55 años, se puede considerar adaptar los parámetros del **Seguro de Cesantía** a la edad de las personas y, a la mayor probabilidad de salir del mercado de trabajo y a la menor probabilidad de encontrar empleo en edades avanzadas. Así, por ejemplo, la tasa de reemplazo podría disminuir de manera más suave entre personas de mayor edad en comparación con personas de menor edad.

<sup>5</sup> Esta evidencia a partir de datos longitudinales demuestra que la mayor informalidad que experimentan las personas mayores en el mercado laboral se debe a una transición hacia la informalidad y no a una jubilación más temprana de las personas que trabajaban en el sector formal.

## ii. Combatir los estereotipos, promover la inclusión, diversidad y no discriminación por edad

Las **personas mayores** tienden a ser más leales y a presentar menor ausentismo, alto nivel de compromiso a su trabajo, muestran más probabilidades de entregar conocimiento sobre la organización de empresas, pueden fortalecer la moral en tiempos difíciles y actuar como mentores de trabajadores más jóvenes (EU-OSHA et al., 2017). Sin embargo, la discriminación por edad es una de las formas más comunes de discriminación y el lugar donde ella se manifiesta más comúnmente es en el lugar de trabajo. Los esfuerzos de **promoción del empleo** de personas mayores deben ir acompañados de políticas que promuevan la **inclusión** y la **no discriminación** por edad.

El **Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (Núm. 111)** que Chile ha ratificado establece las bases para **prevenir y sancionar la discriminación** en el mundo del trabajo. Sin embargo, el Convenio no establece la edad como fuente de discriminación. La **Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (Núm. 162)** establece principios para orientar la incorporación de la edad como fuente de **discriminación** y al mismo tiempo, propone **políticas para reducir y eliminar este tipo de discriminación**. Un primer paso, es el reconocimiento de las necesidades particulares de este grupo para avanzar a su incorporación plena, productiva y libre en el mundo del trabajo.

En este sentido, varios países han promulgado leyes antidiscriminación que prohíben explícitamente la discriminación directa o indirecta por edad. Entre ellos se cuentan Australia, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Nueva Zelanda, Federación Rusa, Sudáfrica, Suecia, Reino Unido, y Estados Unidos.

Otros países han desarrollado fuentes de información y diseminación de información sobre buenas prácticas para contratar y mantener a trabajadores mayores en el trabajo y promover su formación (Alemania, Australia, Austria, Finlandia, Irlanda, Letonia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido), **campañas sobre el valor de personas mayores en el trabajo** (Austria, Bélgica, Georgia, Reino Unido), medidas para asegurar que

la edad no es un factor en la selección (Francia, Países Bajos), desarrollo de institucionalidad para la defensa de **derechos de personas mayores** (Grecia, Suecia) y programas dentro de empresas para promover la administración de la diversidad etaria dentro de la empresa.

## iii. Políticas de activación y retención de personas mayores en sus empleos

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

Al poner el foco en la extensión de la **vida laboral**, e identificar las transiciones como puntos críticos de vulnerabilidad, se evidencia la creciente dificultad que experimentan las **personas mayores** para mantenerse en, y dado el caso, moverse hacia el **trabajo formal**.

En Chile, el **Servicio Nacional de Empleo y Capacitación** ejecuta **“Experiencia Mayor”**, un subsidio a la contratación de **personas mayores desocupadas**, de 60 o más años. El programa entrega una bonificación respecto del ingreso mínimo mensual por un año -decreciente en el tiempo-, y una capacitación por hasta 400.000 pesos chilenos.

Asimismo, la **Caja de Compensación Los Héroes**, en conjunto con **ASIMET** y **SENCE**, han desarrollado el **“Centro de Vinculación Laboral para Personas Mayores”**, que tiene como objetivo instalar servicios especializados de **empleo y empleabilidad para personas mayores**. El modelo integra servicios de empleabilidad disponibles por el **SENCE** tales como la capacitación, la evaluación y certificación de competencias laborales e incentivos para la contratación de este grupo. El **Centro** atiende a personas de 55 años o más y, si bien retrasó su puesta en marcha producto de la emergencia sanitaria por la COVID-19, implementó actividades telemáticas.

## Recuadro 2. Alemania y Nueva Zelanda.

**Alemania: Reducción del costo de emplear a personas mayores**

Alemania ofrece subsidios al empleo de personas mayores, con pagos de hasta el 50% del salario de un trabajador o trabajadora mayor por 12 a 36 meses con la condición de que la persona se mantenga empleada por al menos 12 meses. También ofrece reducciones a las contribuciones a la seguridad social, disminuyendo los costos de emplear a personas mayores. El programa "Perspective 50 Plus" de Alemania desarrolla, de manera coordinada y con la participación de empleadores, sindicatos, autoridades locales, académicos, bolsas de empleo y otros actores estrategias locales para la promoción del empleo en personas de entre 50 y 64 años (ASIMET, SENCE y OTIC ASIMET 2021).

**Nueva Zelanda: Incentivos económicos para la retención +60**

Como parte de la Estrategia de Envejecimiento Positivo de Nueva Zelanda existen incentivos económicos para la retención de trabajadores mayores de 60 años. Argentina, Austria, China, Hungría, Luxemburgo, Polonia, y España ofrecen subsidios al empleador para la contratación de personas mayores. Montt, Knox-Vydamov y Jorquera (2021), EU-OSHA (2017) y ASIMET, SENCE y OTIC ASIMET (2021)

#### iv. Promoción del retiro parcial como mecanismo de retención en el mundo laboral

Un cuarto grupo de políticas que pueden favorecer la **inserción y mantención de personas mayores en el trabajo** por opción, son aquellas que Finlandia refuerza la idea de un continuo entre los estados de "trabajador" y "pensionado", permitiendo que las **personas mayores** puedan combinar una participación laboral con un retiro parcial.

Finlandia, por ejemplo, permite un **retiro parcial** como mecanismo de retención (ver Recuadro 3). Sin embargo, este no es un caso aislado. Tales esquemas son comunes en los países de la Unión Europea, con al menos la mitad de ellos implementando algún esquema de retiro parcial (Dinamarca, Alemania, España y Suecia). Estos enfoques son heterogéneos en diversas variables: varían los criterios de inclusión, y/o limitan el mecanismo a ciertos sectores específicos (Eurofound, 2016).

Los resultados son mixtos: si bien en algunos casos el mecanismo alarga la vida laboral de las **personas mayores**, en otros, estas trayectorias se acortan, reduciendo las horas totales de trabajo.

Con todo, la investigación establece que en algunos casos el **retiro parcial** es utilizado en grupos socioeconómicos altos, lo que levanta la pregunta sobre la **equidad**.

Por supuesto los esquemas de retiro parcial tienden a ser más efectivos cuando el trabajo a tiempo parcial es relativamente común en la población y por lo tanto los empleadores permiten estos arreglos con mayor facilidad (Montt, Knox-Vydamov y Jorquera, 2021).

## Recuadro 3. Finlandia.

**Finlandia: retiro parcial entre los 61 y 67 años**

El mecanismo de retiro parcial puede generar oportunidades para las personas que se acercan o recientemente sobrepasan la edad de retiro, extendiendo sus trayectorias laborales y complementando ingresos laborales con ingresos previsionales. Un ejemplo de ello es Finlandia, donde se permite el retiro parcial entre los 61 y 67 años. Durante este período, el salario del trabajador puede reducirse entre un 35-70%, y los ingresos por concepto de pensiones compensan la mitad de la pérdida del salario. Montt, Knox-Vydamov y Jorquera (2021), EU-OSHA (2017) y ASIMET, SENCE y OTIC ASIMET (2021)

#### v. Políticas de empleabilidad: formación profesional, capacitación y receptividad a todas las edades

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

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



A nivel de empresas, algunas empresas han incorporado programas de entrenamiento inverso, mediante el cual trabajadores jóvenes transmiten conocimientos a trabajadores mayores. En Chile, el **Servicio Nacional de Capacitación (SENCE)** amplió las posibilidades de formación para personas mayores, por medio del programa **“Experiencia Mayor”** que contiene un componente -postulable- de bono a la capacitación de personas mayores. En 2019 **SENCE** eliminó el tope de edad para participar de las franquicias y cursos.

#### vi. Políticas de adecuación, adaptación del tiempo, organización y ambiente de trabajo adecuado

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

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

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

Al respecto, algunas empresas en Europa han comenzado a incorporar la gestión de la edad en sus sistemas de recursos humanos. Esto incluye **conversaciones focalizadas** con trabajadores cuando alcancen una edad específica, **ajustando los puestos de trabajo u ofreciendo movilidad** dentro de la empresa para mantenerse en ella. Las **personas mayores** tienen mayor probabilidad de trabajar medio tiempo y de requerir o preferir arreglos de trabajo que ofrecen flexibilidad horaria o de ubicación. La discusión respecto de la extensión de la jornada laboral completa puede ser una oportunidad para incorporar las necesidades de distintos grupos en la organización del trabajo (ver recuadro 4).

#### Recuadro 4. Chile.

##### **Chile: Propuesta de reducción de la jornada laboral completa, jornada parcial y jornadas excepcionales**

Según datos de OCDE, en 2021 en Chile se trabaja en promedio, 1.916 horas anuales, un 11,7 % por sobre el promedio de los países de la OCDE. Al mismo tiempo, el 70 % de los países de la OCDE han establecido un límite de 40 horas semanales o menos.

En este contexto, recientemente se ha puesto suma urgencia a la discusión del proyecto de reducción de jornada laboral semanal en Chile. El proyecto busca implementar una reducción de 45 a 40 horas semanales, por medio de una reforma con implementación gradual a 5 años plazo.

La gradualidad propuesta contempla una reducción inicial de 45 a 44 horas durante el primer año de implementación de la reforma, para llegar a 40 horas al 5to año de implementación. El proyecto también establece una reducción de la jornada parcial de 30 a 27 horas semanales, y de la jornada excepcional, estableciéndose un máximo de 40 horas semanales.

## V. Conclusiones

La **inserción laboral** de las **personas mayores** en Chile es comparativamente alta al comparar con países de **OCDE** y otros países de América Latina con desarrollo comparable. Esto se asocia a la necesidad de generar ingresos, en formas de empleo donde se destacan el cuentapropismo, la informalidad y la precariedad. **Datos del INE** para 2021 indican que quienes están trabajando una vez cumplidos los 65 años, lo hacen principalmente en los sectores de comercio, agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. Desde el punto de vista de la categoría ocupacional, **4 de cada 10 personas mayores**, trabaja por cuenta propia, y similar proporción como asalariados del sector privado.

Este grupo de personas, a medida que envejecen, aumentan sus probabilidades de salir del **mercado laboral formal**. Como contrapartida, aumenta la probabilidad de transicionar hacia fuera de la fuerza de trabajo, hacia la **desocupación**, o hacia **empleos informales**, muchas veces profundamente precarios. Los datos muestran que a partir de los 55 años aumenta la probabilidad de transicionar cada vez más lejos del **empleo formal asalariado**, hacia la **informalidad**, el **desempleo** o fuera de la **fuerza de trabajo**. Una vez fuera del **empleo formal** se hace muy improbable volver a la **formalidad**. Estas transiciones presentan sesgo de género: son más probables para las mujeres que para los hombres. En este contexto, la **política pública** debería propiciar transiciones laborales más virtuosas, **fomentando políticas de retención** y **mejora de la empleabilidad**.

Lo anterior se logra a través de un conjunto amplio de políticas que apunten a trabajadores, trabajadoras y empresas vinculando (i) **políticas de protección y seguridad social**; (ii) **políticas de inclusión, diversidad y no discriminación por edad**; (iii) **políticas de activación**; (iv) **política de empleabilidad y retención**; y (v) **políticas de adaptación del tiempo, organización y ambiente de trabajo**.

Un desafío clave en esta materia es abordar la complementariedad con la **seguridad social** y **fortalecer seguros de desempleo** que permitan transiciones y cambios laborales hacia trabajos de calidad en todas las edades.

En este marco, una alternativa es ajustar los parámetros de los seguros de desempleo como el **Seguro de Cesantía**, de modo que reflejen la mayor probabilidad de salir del mercado laboral, y la menor probabilidad de encontrar empleo a mayor edad.

La receptividad por parte de los empleadores es también relevante: existen distintos caminos para generar las condiciones para que las empresas sean más receptivas de este grupo. Una opción es **reducir los costos de contratación**, y de **retención de personas mayores**. En Chile hay experiencias de este tipo enfocadas en mujeres y jóvenes, como el **Bono al Trabajo de la Mujer** o **Subsidio al Empleo Juvenil** que pudieran analizarse desde el punto de vista de su efectividad en afectar positivamente la contratación y retención laboral para el grupo de personas mayores.

Otro aspecto a considerar, es la relevancia de la **formación laboral**, la **capacitación continua** y la **intermediación laboral** que reconozca las necesidades específicas de los trabajadores de edad. Es posible pensar en la formación en el lugar del trabajo sea pertinente y oportuna. Por su parte, la intermediación colabora para conseguir empleos nuevos, y en este sentido es posible implementar oficinas de intermediación específicas para esta población. Es recomendable que todas estas estrategias sean preventivas, y que consideren gestiones desde los 50 años en adelante. Por otra parte, las políticas que permiten el retiro parcial permiten difuminar la distinción entre trabajador y pensionado. Aplicando diseños heterogéneos se permite al grupo de edad continuar trabajando por algunos años, complementando ingresos de pensiones con ingresos laborales. **Prevenir y eliminar el edadismo** concientizará sobre el valor de las personas mayores en las empresas y distintas ramas del desarrollo.

Las condiciones con las que participan las personas mayores en el trabajo remunerado en Chile ponen de manifiesto la necesidad de lograr una mayor coordinación y trabajo conjunto por parte de los distintos organismos gubernamentales, y los representantes de trabajadores y empleadores.

El diálogo social –como ocurre, por ejemplo, en el Consejo Superior Laboral o al interior de empresas– aparece como herramienta fundamental para convocar a los actores sociales a ser parte de las propuestas y adoptar los acuerdos y estrategias de políticas.

## VI. Referencias

ASIMET, SENCE y OTIC ASIMET (2021). Diseño e Implementación de un Centro de Vinculación Laboral para Personas Mayores: Modelo experimental de Intermediación Laboral.

Böheim, R. y T. Nice (2019). "The effect of early retirement schemes on youth employment", IZA World of Labor, 70v2.

Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo (2019). Trabajar para un Futuro más Prometedor (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).

CEPAL/OIT (2018). "La inserción laboral de las personas mayores: necesidades y opciones" en Coyuntura Laboral No. 18 (Santiago).

Eurofound (2016). Extending working lives through flexible retirement schemes: Partial retirement. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

EU-OSHA, Cedefop, Eurofound y EIGE (2017). Towards age-friendly work in Europe: A life-course perspective on work and ageing from EU Agencies.

Guzmán, J. (2022). Trayectorias laborales de las personas mayores y protección social: El caso de Chile. Informes Técnicos OIT Cono Sur. En producción.

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

\_\_ (2022). Comentario: Dimensionamiento, desafíos y experiencia internacional en la promoción del empleo de las personas mayores. Actividades de Cooperación con Poderes Legislativos del Cono Sur de América Latina.

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

OECD (2018). Older Workers Toolkit.

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

\_\_ (2019). Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo.

\_\_ (2013). "Employment and social protection in the new demographic context", International labour Conference, 102nd Session, 4th item on the agenda (Ginebra). Disponible en:

— (2006). Envejecimiento, Empleo y Protección Social en América Latina (Santiago).

Salazar-Xirinachs, José Manuel (2012). Promoting Longer Life and Ensuring Work Ability (Geneva, International Labour Organization).

Samorodov, Alexander (1999). "Ageing and labour markets for older workers". Employment and Training Papers, No. 33 (Ginebra).

Normas Internacionales del Trabajo Relevantes

Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (Núm. 111)

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

Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (Núm. 162)

Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)

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

## Punto de contacto para más información

### **Fabio Bertranou**

Director

Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina

Av. Dag Hammarskjöld 3177

Vitacura

Fono: +56 2 2580 5563

bertranou@ilo.org

### **Guillermo Montt**

Especialista en Protección Social

Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina

Av. Dag Hammarskjöld 3177

Vitacura

Fono: +56 2 2580 5561

montt@ilo.org

#### **Contacto**

#### **Organización Internacional del Trabajo**

Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.

Santiago de Chile

T: (56-2) 2580-5500

E: [santiago@ilo.org](mailto:santiago@ilo.org)

W: [ilo.org/santiago](http://ilo.org/santiago)