

Empleo y protección social
en el nuevo contexto demográfico

Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2010

Primera edición 2009

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT

Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico
Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010

ISBN 978-92-2-322689-3 (edición impresa)

ISBN 978-92-2-322690-9 (edición electrónica)

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.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

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 y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos 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

Prólogo	vii
Capítulo 1. Tendencias demográficas y de la fuerza de trabajo:	
visión general	1
1.1. El nuevo contexto demográfico	2
1.2. Tendencias mundiales de la fuerza de trabajo	19
1.3. Tendencias de la dependencia económica	33
Capítulo 2. Repercusiones económicas y sociales del nuevo contexto demográfico	39
2.1. Relación entre los resultados económicos, el empleo y la seguridad social	39
2.2. Repercusiones en el crecimiento económico	42
2.3. Escasez de trabajadores y de competencias laborales	44
2.4. Productividad e ingresos	46
2.5. Pobreza y economía informal	50
2.6. Patrones de jubilación	55
2.7. Seguridad social: ampliación y sostenibilidad	57
Capítulo 3. Respuestas de política: una perspectiva integrada del ciclo de vida e intergeneracional	71

Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico

3.1. Promoción del empleo	72
3.2. Luchar contra los prejuicios y contra la discriminación por motivos de edad	83
3.3. Promoción de la empleabilidad y el aprendizaje permanente .	91
3.4. Garantizar un entorno de trabajo seguro y saludable	108
3.5. Adaptar el tiempo de trabajo, la vida activa y la organización del trabajo	115
3.6. Garantizar una seguridad social adecuada y sostenible	126
3.7. Recurso al diálogo social y a las normas internacionales del trabajo	148

Capítulo 4. El camino hacia delante: un marco integrado de trabajo decente para afrontar el desafío demográfico 155

4.1. Desafíos fundamentales y alternativas en materia de políticas	155
4.2. Posible acción de seguimiento de la OIT dentro de un marco integrado de trabajo decente	164

Anexos

I. Tendencias demográficas y de la fuerza de trabajo	167
II. La Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162)	185
III. Instrumentos de la OIT pertinentes	189

Prólogo

El presente estudio se preparó inicialmente para fundamentar una discusión en la Conferencia Internacional del Trabajo. Versa sobre un reto importante de ámbito mundial: las implicaciones que la transición demográfica, esto es, el «envejecimiento» de la población, puede tener para las sociedades en general, y para el mundo del trabajo en particular. Los datos e información recabados y analizados muestran que este nuevo contexto demográfico afecta o afectará a todos los países de todas las regiones del mundo, industrializados o en desarrollo, aunque a un ritmo diferenciado en cada caso y a lo largo de períodos más o menos dilatados.

En el informe se analizan las múltiples consecuencias en los resultados económicos y los mercados de trabajo, y en particular en el empleo y la protección social, en distintos contextos de desarrollo. Asimismo, se pasa revista a las soluciones programáticas que se elaboran y debaten, especialmente en los países industrializados, que se hallan en una fase más avanzada de esta transición demográfica. También se examinan las dificultades que esta transición plantea en los países donde siguen registrándose altas cotas de pobreza y de trabajo informal. La sensibilización a este fenómeno aumenta a escala planetaria y se es plenamente consciente de que la evolución experimentada en una región incide en otras mediante los flujos poblacionales y la migración laboral.

Han transcurrido casi tres decenios desde que se celebró en Viena, en 1982, la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, y siete años 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. Veinte

años después, 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, de políticas y de prácticas en todos los niveles, a fin de que se pudiera materializar el enorme potencial del envejecimiento. 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»¹.

Desde sus inicios, la OIT se ha preocupado por el cambio demográfico. La finalidad de los primeros instrumentos, adoptados en el decenio de 1930 y revisados en 1967, fue ofrecer seguros de invalidez, de vejez y de sobrevivientes². En 1962, en su Memoria a la Conferencia³, el Director General reconoció las contribuciones fundamentales que podían aportar los trabajadores de edad a las economías y la sociedad.

La cuestión de los trabajadores de edad volvió a incluirse en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1979⁴; en 1980, la Conferencia adoptó el instrumento más completo sobre el tema: la Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162). Esta Recomendación tiene por objeto hacer respetar el derecho de los trabajadores de edad a la igualdad de trato y se centra en las medidas que se deben aplicar para proteger sus necesidades⁵.

En el presente informe se analizan las consecuencias que este nuevo contexto demográfico tiene para el empleo y la protección social, así como posibles pautas programáticas con una perspectiva de futuro. Se hace hincapié en la necesidad de arbitrar soluciones programáticas para paliar el cambio demográfico con una perspectiva en que se contemplen el ciclo de vida y la transformación intergeneracional. Sin embargo, dado que una consecuencia primordial del cambio demográfico es el incremento de la esperanza de vida, que conlleva un aumento del número

¹ Naciones Unidas: *Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*, Madrid, 8 a 12 de abril de 2002 (Nueva York, 2002). Véase <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/397/54/PDF/N0239754.pdf?OpenElement>.

² Véase el 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 (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 65.ª reunión, Ginebra, 1979.

⁵ En este informe no se hará referencia a una franja de edad concreta para definir a los trabajadores de edad avanzada. La edad a la que un individuo puede considerarse «trabajador de edad avanzada» puede ser diferente en función del país, la ocupación, el sector y la época. Este tema se examinará con mayor profundidad en el capítulo sobre la discriminación por motivos de edad.

de personas de edad avanzada, en el informe se presta una atención especial a este grupo de edad particular⁶.

El informe se guía por los principios consagrados en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008 y la resolución conexas; esta Declaración fue concebida con el fin de fortalecer la capacidad de la OIT para promover su Programa de Trabajo Decente y elaborar una respuesta eficaz a los crecientes desafíos de la globalización. El Programa de Trabajo Decente, al igual que la Campaña Global para extender la seguridad social a todas las mujeres y los hombres, establece un marco útil para analizar los principales desafíos y proponer respuestas de política. El informe también tiene como objetivo señalar las diversas contribuciones que la OIT puede aportar para favorecer un proceso de envejecimiento socialmente armonioso y económicamente eficiente.

El informe también responde a la resolución adoptada por la Asamblea General respecto del seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento⁷, 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».

En este informe se estudian los cambios de carácter estructural a largo plazo, de tal manera que no se han incluido reflexiones sobre las consecuencias a corto y mediano plazo de las tendencias y los trastornos económicos. En otras palabras, en estas páginas no se encontrará una evaluación exhaustiva sobre cuáles son las repercusiones de la mayor crisis financiera sufrida desde 1929, cuyos efectos en estos momentos se están propagando rápidamente a la economía real. De hecho, el proceso actual todavía está evolucionando y de momento no se puede determinar cuáles son su verdadera magnitud y estructura ni los aspectos regionales que adoptará el mercado de trabajo. Sea como fuere, el colapso masivo previsto de la demanda agregada redundará inevitablemente en un rápido crecimiento de los niveles de desempleo

⁶ Si bien las Naciones Unidas han definido el término «joven» como toda persona cuya edad está comprendida entre los 15 y los 24 años, sin perjuicio de otras definiciones dadas por los Estados Miembros, en cambio no han propuesto ninguna definición de «personas de edad avanzada». Sin embargo, en la Recomendación de la OIT sobre los trabajadores de edad se entiende que éstas son «todos los trabajadores que, por el avance de su edad, están expuestos a encontrar dificultades en materia de empleo y ocupación». De conformidad con esta definición, en el informe no se ha incluido una determinada franja de edad con la que definir a las personas de edad avanzada.

⁷ 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, 2003 (documento A/RES/58/134).

y subempleo para todos los grupos de población, pero los que resultarán más afectados serán los grupos más vulnerables. Asimismo, la crisis se traducirá en presiones financieras sobre los sistemas de seguridad social, cuyas bases tributaria y contributiva se contraerán en un contexto de aumento de los gastos en prestaciones, lo que podría dar lugar a la reducción de los niveles de prestación. La finalidad del presente informe no es analizar las estrategias en que se sustentan las políticas económicas y sociales globales contra la crisis; tan sólo se trata de señalar, con respecto a los puntos adecuados, cuáles son las políticas que podrían contribuir a evitar que algunos grupos de la población específicos, como los jóvenes y las personas de edad, tengan que soportar una parte excesiva de la carga de la crisis y de la recuperación ulterior.

En el actual contexto de crisis, reina entre los gobiernos un amplio consenso en cuanto a que la aplicación de políticas macroeconómicas de estímulo de la demanda, que estabilicen los niveles de empleo durante la fase recesiva, es indispensable para evitar el aumento del desempleo y la pobreza y la agravación de la desigualdad y la informalidad. Esas políticas podrían centrarse en las inversiones en infraestructura pública, el apoyo a las microempresas y las pequeñas empresas, la contratación pública y la utilización de los impuestos para incrementar el empleo y la creación de trabajos decentes, y la inversión, desde un primer momento, de los recursos necesarios para la reestructuración de la economía. En particular, se podrían impulsar de inmediato las inversiones sociales indispensables en esferas como la educación, la infraestructura, la atención de salud y la producción de energía respetuosa con el medio ambiente. También es preciso desarrollar estrategias de inversión que respondan al problema del cambio demográfico.

El informe está dividido 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 surgiendo de los mercados de trabajo y los sistemas de transferencia social, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo⁸. El capítulo 2 trata de los principales

⁸ 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), en la dirección <http://www.un.org/popin/data.html>. Las proyecciones se han realizado hasta el año 2050. Para ello, se han formulado hipótesis respecto de las futuras tendencias de la fertilidad, mortalidad y migración internacional. Teniendo en cuenta que no se pueden conocer con certeza las futuras tendencias demográficas, se han elaborado diversas variantes de proyección. En la página <http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=4> figura un resumen de las principales hipótesis en que se basan los resultados de las Perspectivas de Población del Mundo (Revisión de 2006, vol. III). La fuente de la información sobre la fuerza de trabajo y las proyecciones sobre la fuerza de trabajo es la base de datos de estadísticas del trabajo de la OIT (<http://laborsta.ilo.org>). Las proyecciones se han realizado hasta el año 2020. Para las estimaciones sobre la participación en la fuerza de trabajo se ha utilizado el período de referencia 1980-2006, y para las proyecciones, el período de referencia 2007-2020. En la página http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/EAPEP_methodology.pdf figura más información sobre la metodología y el modelo utilizados para la proyección.

desafíos y oportunidades sociales y económicos, que difieren considerablemente según los países y en función del nivel de desarrollo de éstos. En el capítulo 3 se examinan las respuestas de política posibles y observadas, basadas en los cuatro pilares de la estrategia de trabajo decente, y se hace hincapié en la necesidad de mejorar la calidad y el volumen del empleo para todos los grupos de población. En el último capítulo se presenta un resumen de las principales conclusiones y desafíos y se proponen medidas de seguimiento por la OIT, basadas en un marco integrado del trabajo decente, así como diversos puntos para el debate.

El estudio fue preparado por Azita Berar Awad, Michael Cichon, Mariangels Fortuny, Krzysztof Hagemeyer, Anne Drouin, Wouter van Ginneken y David Freedman. Se inspira asimismo en múltiples contribuciones de funcionarios de la OIT miembros de distintas unidades de las oficinas exteriores y de la sede, así como de consultores y expertos externos.

Si se publica de esta forma es para atender la amplia expresión de interés manifestada por el tema y para promover la reflexión y los debates programáticos en las tribunas nacionales e internacionales.

JOSÉ MANUEL SALAZAR-XIRINACHS

Director Ejecutivo

Sector del Empleo

ASSANE DIOP

Director Ejecutivo

Sector de Protección Social

Tendencias demográficas y de la fuerza de trabajo: visión general

1

El presente capítulo proporciona los datos fácticos necesarios para llevar adelante el análisis de las políticas y presenta una visión general de las tendencias y previsiones demográficas mundiales y regionales. Se pone de relieve en particular la profunda transformación que se está produciendo en lo que respecta a la distribución por edad de la población mundial, y el hecho de que habrá cada vez menos personas en edad de trabajar para mantener a una población dependiente cada vez más numerosa, compuesta fundamentalmente por las personas de edad avanzada y los niños. Además, dado que las mujeres suelen vivir más que los hombres, su porcentaje también aumentará en el segmento de la población de más edad. En este capítulo se esbozan, pues, las consecuencias que tienen estas transformaciones demográficas para la fuerza de trabajo. Para terminar, se examinan las repercusiones que estas tendencias demográficas y laborales tienen sobre las tasas de dependencia económica y las tasas de transferencia total¹.

¹ La tasa de dependencia económica indica el número de personas dependientes que han de ser mantenidas por la población activa; la tasa de transferencia total mide la porción de los ingresos de las personas económicamente activas que tiene que transferirse a las personas a cargo para proporcionarles un nivel de consumo adecuado.

1.1. El nuevo contexto demográfico

Tendencias mundiales

El contexto demográfico mundial viene determinado por dos factores: la disminución de la mortalidad en todas las edades, con el consiguiente aumento de la longevidad, y el descenso de las tasas de fecundidad. Ambos factores están incidiendo de forma profunda en la estructura de la población: el porcentaje de personas de edad está aumentando con rapidez, proceso que se denomina «envejecimiento de la población». De hecho, a raíz de la interacción de estos dos factores, el envejecimiento es hoy un fenómeno que comparten tanto los países desarrollados como los países en desarrollo.

La transición demográfica comprende tres etapas. En primer lugar, la reducción de la mortalidad infantil redundará en el aumento de la proporción de jóvenes con respecto a la población considerada en conjunto. En segundo lugar, el descenso de la fecundidad provoca la disminución del porcentaje de jóvenes y el aumento del porcentaje de adultos en edad de trabajar. Por último, el descenso conjunto de la mortalidad y de la fecundidad produce un mayor porcentaje de personas de edad, es decir, el envejecimiento de la población.

Entre 2010 y 2050, la población mundial aumentará en un tercio, pasando de 6.900 millones a 9.200 millones de personas. En los últimos cuarenta años, el aumento demográfico ha sido de casi el 90 por ciento con respecto a la población mundial de 1970, que se elevaba a 3.700 millones de personas². El aumento en el período venidero se concentrará en las regiones menos desarrolladas. Se estima que la población de las regiones más desarrolladas no se modificará sustancialmente hasta 2050, gracias a las migraciones procedentes de los países en desarrollo³.

Si bien el ritmo de crecimiento de la población está disminuyendo, el aumento absoluto, de más de 2.000 millones de personas, representa de todas maneras un gran desafío. Así, el problema mundial del empleo se verá agravado por el hecho de que este aumento de la población se producirá en su mayor parte en regiones donde ya hay escasez de empleo y de oportunidades de generación de

² A menos que se indique otra cosa, las estimaciones, cifras y cuadros del presente capítulo están basados en las previsiones demográficas calculadas hasta 2050 según la variante media de *World Population Prospects: The 2006 Revision*, Naciones Unidas, División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (Nueva York, 2007). Por lo que se refiere a las hipótesis de variante media y las variantes alternativas, véase el sitio web en la dirección <http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=4>.

³ Según la clasificación de las Naciones Unidas, la categoría de «regiones más desarrolladas» incluye a Europa, América del Norte, Australia/Nueva Zelanda y Japón. Las «regiones menos desarrolladas» son África, Asia (excepto Japón), América Latina y el Caribe, además de Melanesia, Micronesia y Polinesia. La Asamblea General de las Naciones Unidas definió en 2003 la lista de los «países menos adelantados». Éstos son 50, de los cuales 34 se encuentran en África, diez en Asia, uno en América Latina y el Caribe, y cinco en Oceanía.

ingresos, y donde los ingresos son muy inferiores a los de las regiones desarrolladas (en estas últimas, tanto el número de habitantes como el número de trabajadores se mantendrán estables o disminuirán).

La transformación de la población mundial no se está produciendo uniformemente en todos los grupos de edad, como muestra el gráfico 1.1. El número de niños (personas menores de 15 años) se estabilizará durante el período de proyección (en comparación con el aumento de un tercio que se produjo durante los últimos cuarenta años), la población en edad de trabajar (personas entre 15 y 64 años) aumentará en un 30 por ciento (mientras que en los últimos cuarenta años creció más del doble), y la población de 65 años o más alcanzará casi el triple, pasando de 500 millones a casi 1.500 millones de personas en 2050.

Se espera que la tasa de dependencia de las personas de edad avanzada⁴ pase del 11 por ciento en 2000 al 25 por ciento en 2050. En otros términos, en 2000 había nueve personas en edad de trabajar por cada persona de 65 años o más, mientras que en 2050 el número medio mundial de personas activas por cada persona inactiva será de cuatro.

Si bien todas las regiones tienen una evolución similar, el ritmo y la magnitud de los cambios difieren considerablemente⁵. A raíz del envejecimiento, aumentará la proporción de personas de 60 años o más, que pasará del 8,5 por

Gráfico 1.1. Población mundial por grupos de edad, 2000-2050

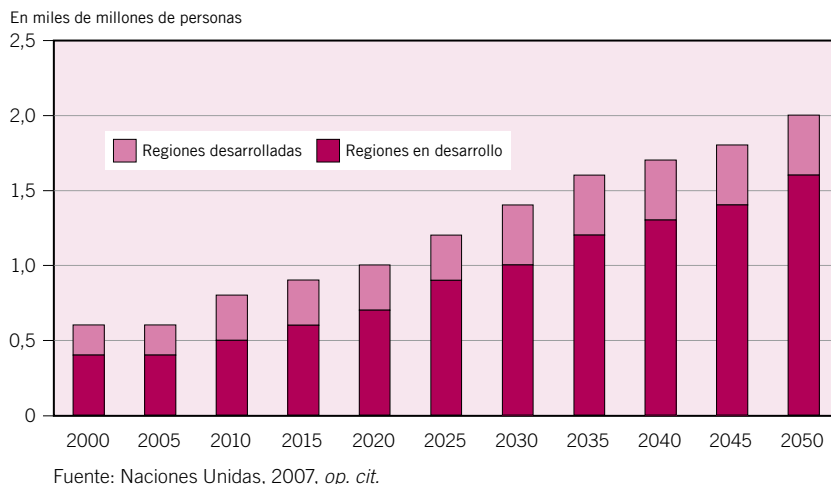


Fuente: Naciones Unidas: *World Population Prospects: The 2006 Revision*, División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (Nueva York, 2007).

⁴ Esta tasa de dependencia se define como el número de personas de 65 años o más por persona en edad de trabajar (15 a 64 años).

⁵ Véase el epígrafe «Tendencias regionales» en la presente sección 1.1.

Gráfico 1.2. Población de 60 años o más por regiones de desarrollo, 2000-2050

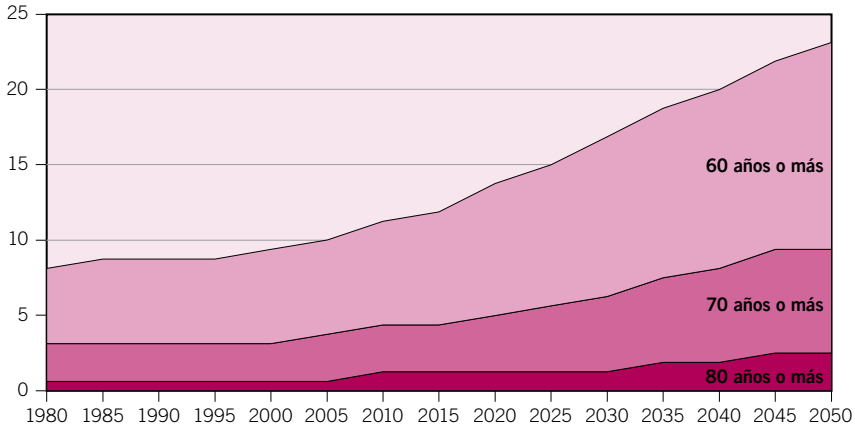


ciento de la población total en 1970 al 22 por ciento en 2050, como muestra el gráfico 1.2. El envejecimiento de la población es un proceso inevitable, que se encuentra en un estadio avanzado en los países desarrollados y se está acelerando en los países en desarrollo. En 2050, 2.000 millones de personas tendrán 60 años o más, y el 80 por ciento de ellas vivirá en los países en desarrollo. Como se verá en los próximos capítulos, ello representa un gran desafío mundial. La mayoría de los habitantes del mundo en desarrollo trabaja en la economía informal y no tiene acceso a los regímenes de seguridad social (o sólo disfruta de prestaciones de bajo nivel), que normalmente deberían garantizar la seguridad de los ingresos y una atención sanitaria asequible durante la vejez.

Un aspecto digno de señalar es el envejecimiento progresivo del propio segmento de la población de edad avanzada. A escala mundial, el grupo que más crece es el de las personas de 80 años o más. Se ha previsto que este grupo, de los «ancianos más ancianos», se cuadruplicará en los próximos cuarenta años, como muestra el gráfico 1.3.

La feminización de la población de edad avanzada es una característica importante del envejecimiento demográfico. Las mujeres viven más que los hombres, y a escala mundial representan ahora el 55 por ciento de la población de 60 años o más. En el grupo de más edad (80 años o más), las mujeres son prácticamente el doble que los hombres. Debe tenerse en cuenta la pequeña diferencia entre la esperanza de vida masculina y femenina que se observa en algunos de los países menos adelantados, en los que la mortalidad materna es todavía relativamente alta.

Gráfico 1.3. Grupos de población de 60 años o más, 70 años o más y 80 años o más, en porcentajes con respecto a la población mundial total, 1980-2050



Fuente: Naciones Unidas, 2007, *op. cit.*

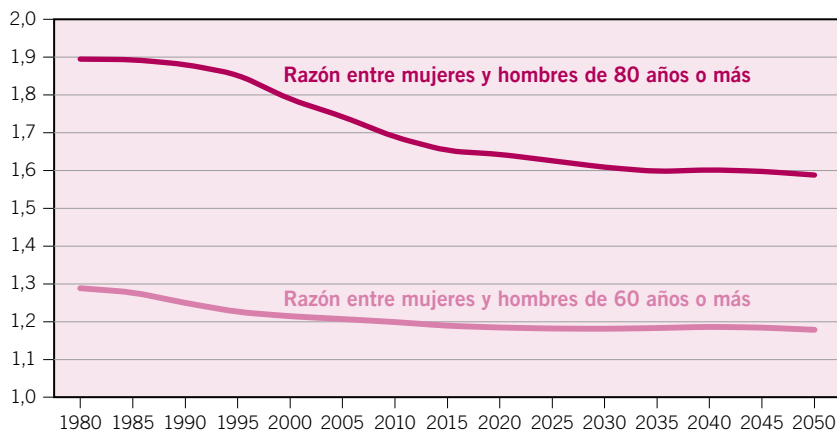
La predominancia de las mujeres entre la población de edad avanzada podría disminuir ligeramente en el futuro, pues se prevé una reducción de la diferencia en la esperanza de vida de hombres y mujeres, si bien estas últimas seguirán siendo más numerosas, en particular en las edades más avanzadas (gráfico 1.4). Ello plantea otro gran desafío mundial: la agravación de la pobreza femenina con la edad. Las mujeres están mucho menos protegidas que los hombres en términos de seguridad social, y suelen tropezar con más obstáculos para acceder al mercado de trabajo. Por consiguiente, las mujeres que viven hasta edades avanzadas tienen más probabilidades de encontrarse sin ingresos adecuados por derecho propio y, en consecuencia, de convertirse en dependientes.

Aunque la tasa de dependencia de las personas de edad avanzada está aumentando, se espera que la tasa de dependencia infantil⁶ disminuya del 48 por ciento en 2000 al 31 por ciento en 2050. Esta disminución de la dependencia infantil se atribuye al descenso previsto de la tasa de fecundidad total, es decir, del número medio de niños nacidos por mujer en edad de procrear⁷. A escala mundial, se espera que la tasa de fecundidad total de 2,58 niños por mujer en 2005-2010 descienda a 2,04 en 2045-2050.

⁶ Esta tasa de dependencia se define como el número de personas menores de 15 años por persona en edad de trabajar (entre 15 y 64 años).

⁷ La tasa de fecundidad total está determinada por el número de niños que nacerían por cada mujer, suponiendo que ninguna mujer muera durante la edad fértil, y las tasas asociadas de fecundidad por edad en una determinada región o período de referencia.

Gráfico 1.4. Razón entre la población mundial femenina y la población mundial masculina, por grupos de edad avanzada, 1980-2050



Fuente: Naciones Unidas, 2007, *op. cit.*

A escala mundial, se prevé que la tasa de dependencia total⁸ disminuya del 59 por ciento en 2000 al 57 por ciento en 2050, como muestra el gráfico 1.5.

A medida que disminuye la fecundidad, las migraciones contribuyen al crecimiento de la población en los países más desarrollados. En muchos países, la migración es un factor demográfico importante, que incide en los perfiles de la población en general y del mercado de trabajo en particular. En 2000 había más de 86 millones de migrantes económicamente activos en todo el mundo, de los cuales 32 millones se encontraban en las regiones en desarrollo⁹. Las cifras de la migración varían con el tiempo. En 2005 había 191 millones de migrantes, lo que quiere decir que casi un 3 por ciento de la población mundial había permanecido fuera de su país de nacimiento o de nacionalidad durante un año como mínimo.

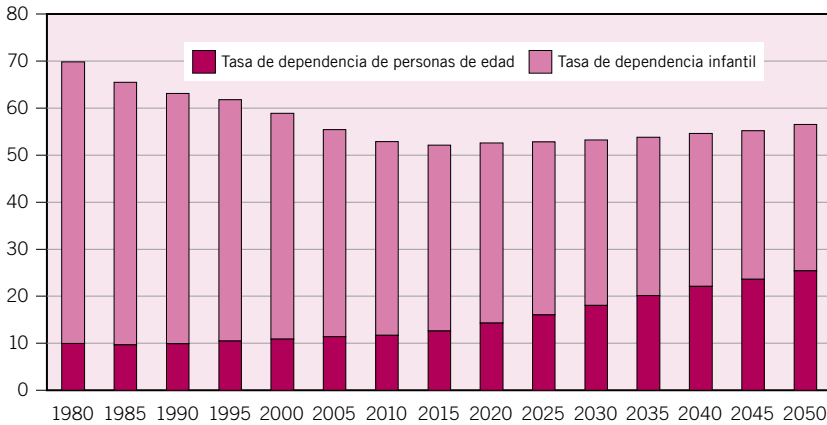
Para el período de 2005 a 2050 se ha previsto que el número neto de migrantes internacionales hacia las regiones más desarrolladas alcance los 103 millones de personas. Cabe señalar que esta cifra compensa la mayor diferencia prevista entre el número de muertes y el número de nacimientos, la cual será de 74 millones en estas regiones.

Si bien una parte importante de los migrantes suelen desplazarse a países vecinos, unos dos millones de trabajadores asiáticos abandonan su país cada año

⁸ La tasa de dependencia total es la suma del número de niños (menores de 15 años) más el número de personas de edad avanzada (de 65 años o más) por persona en edad de trabajar (entre 15 y 64 años).

⁹ 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.

Gráfico 1.5. Tasas mundiales de dependencia total, desglosadas entre tasa de dependencia infantil y tasa de dependencia de las personas de edad, 1980-2050 (en porcentaje)



Fuente: Naciones Unidas, 2007, *op. cit.*

para trabajar en países lejanos, tanto dentro como fuera de Asia. Además, aunque en 2005 hubo 62 millones de migrantes desde los países en desarrollo hacia los países más desarrollados, casi el mismo número, 61 millones, emigró entre países menos desarrollados.

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 (-167.000).

Tendencias regionales

Cada región¹⁰ se encuentra en una etapa diferente del proceso de envejecimiento de la población. Aunque en los países en desarrollo la población es generalmente más joven que en los países desarrollados, la mayoría de las personas de edad

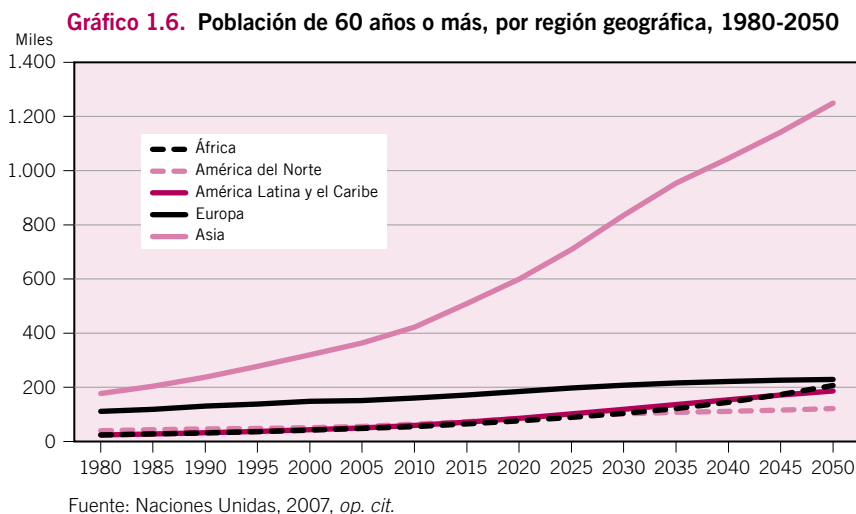
¹⁰ En este apartado se utilizan las clasificaciones de los países utilizadas por la OIT y las Naciones Unidas en términos de «regiones más desarrolladas» y «regiones menos desarrolladas».

avanzada vive ahora en los países en desarrollo. En 2005, el 63 por ciento de la población de 60 años o más vivía en estos países.

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 representan ahora un 8 por ciento de la población, y la previsión para 2050 es que aumenten hasta el 20 por ciento. Por consiguiente, es probable que el mundo en desarrollo alcance en 2050 el nivel de envejecimiento en el que se encuentra ahora el mundo desarrollado.

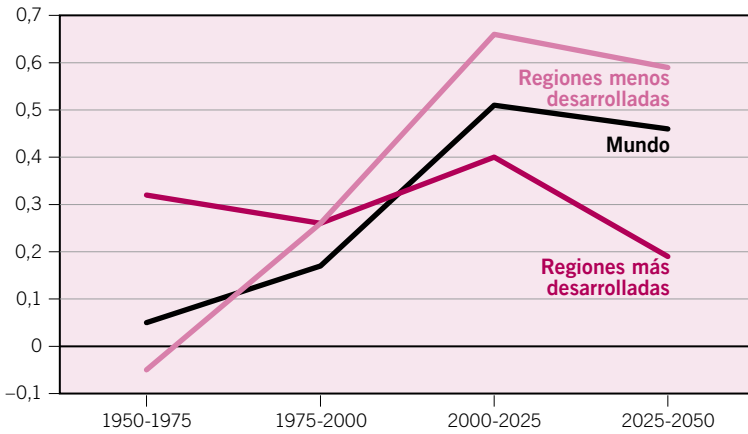
La mayoría de las personas de edad seguirá concentrándose cada vez más en los países en desarrollo. Se estima que en 2050 el 79 por ciento de las personas de 60 años o más se encontrará en estos países, particularmente en Asia. En 2050, China e India representarán probablemente cerca del 60 por ciento de la población asiática, y los segmentos de 60 años o más de su población representarán un porcentaje ligeramente superior al 60 por ciento del total. El gráfico 1.6 muestra el desarrollo previsto del total absoluto de la población de edad avanzada.

El ritmo de envejecimiento de la población es tal que, según las previsiones, la edad mediana mundial pasará de 28 años en la actualidad a 38 años en 2050¹¹. En Europa, el avanzado estadio de envejecimiento actual se refleja en su edad mediana, de 39 años, la que pasará probablemente a 47 años en 2050. Se prevé también que



¹¹ La edad mediana es aquella que divide a la población en dos mitades, una de los mayores de dicha edad, y la otra de los menores.

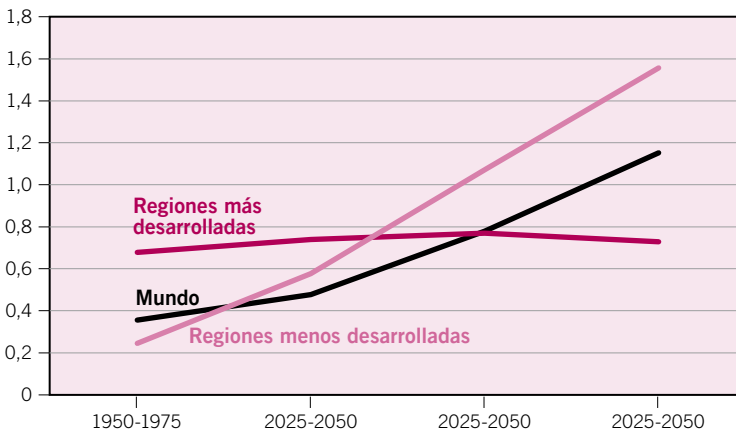
Gráfico 1.7. Ritmo de envejecimiento del grupo de 60 años o más



Nota: El ritmo de envejecimiento es equivalente al ritmo de crecimiento del grupo de población de 60 años o más.

Fuente: Naciones Unidas, 2007, *op. cit.*

Gráfico 1.8. Ritmo de envejecimiento del grupo de 80 años o más



Fuente: Naciones Unidas, 2007, *op. cit.*

la velocidad de envejecimiento de la población, determinada por el ritmo de crecimiento del grupo de 60 años o más, sea superior al ritmo de crecimiento de la población total en todas las regiones del mundo, como muestra el gráfico 1.7.

El ritmo de envejecimiento del grupo de edad más avanzada (80 años o más) se muestra en el gráfico 1.8. La diferencia entre estos dos ritmos de crecimiento es mayor en las regiones en desarrollo, lo que implica que la población envejece más rápidamente en estos países que en las regiones industrializadas.

Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico

Algunos países en desarrollo ya se han visto confrontados a un rápido proceso de envejecimiento desde hace algunas décadas y han ido ajustando sus regímenes sociales. Sin embargo, muchos otros están entrando ahora en esta etapa y tendrán menos tiempo para adaptarse a sus consecuencias. Además, el envejecimiento de la población de los países en desarrollo se está produciendo en niveles inferiores de desarrollo socioeconómico. En el gráfico 1.9 se muestra el ritmo de envejecimiento por región geográfica.

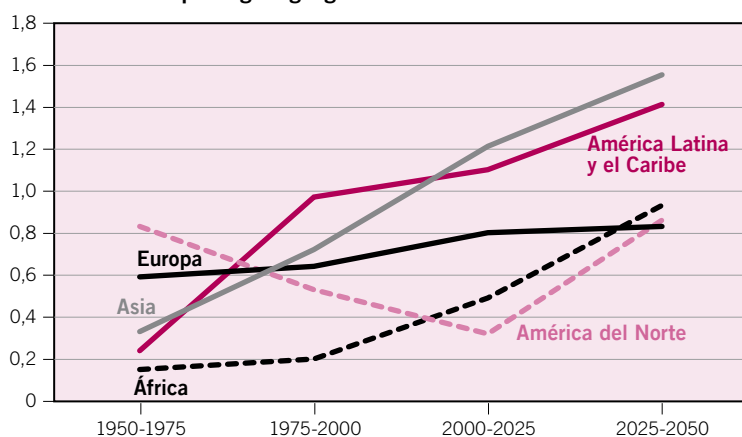
La disminución de la fecundidad es la principal causa del envejecimiento de la población. En las regiones más desarrolladas, la tasa de fecundidad total en 2005-2010 se ha estimado en 1,6 niños por mujer, es decir, está por debajo del 2,1 necesario para mantener el tamaño de la población en su nivel actual. Se prevé que la tasa de fecundidad aumente a 1,8 durante el período de 2045-2050. Para las regiones menos desarrolladas, se prevé que dicha tasa descienda de 2,8 a 2,1 durante el mismo período, como se muestra en el cuadro 1.1 y en el gráfico 1.10.

Cuadro 1.1. Tasa mundial de fecundidad total, 2005-2050

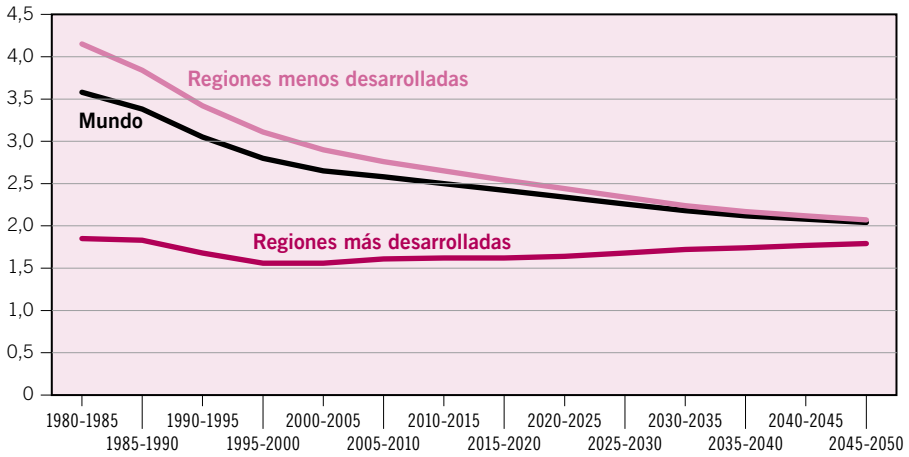
	2005-2010	2025-2030	2045-2050
Mundo	2,6	2,3	2,0
Regiones más desarrolladas	1,6	1,7	1,8
Regiones menos desarrolladas	2,8	2,3	2,1

Fuente: Naciones Unidas, 2007, *op. cit.*

Gráfico 1.9. Ritmo de envejecimiento del grupo de 80 años o más por región geográfica



Fuente: Naciones Unidas, 2007, *op. cit.*

Gráfico 1.10. Tasa de fecundidad total por región y nivel de desarrollo, 1980-2050

Fuente: Naciones Unidas, 2007, *op. cit.*

Las estadísticas regionales ocultan notables descensos de la fecundidad en ciertos países. En Europa Meridional, tras un rápido declive de las tasas de fecundidad, éstas han vuelto a aumentar lentamente. En España, por ejemplo, la tasa de fecundidad total, que fue de 2,9 en los años 1970-1975, cayó a 1,4 en 2005-2010, pero se prevé que aumente hasta el 1,8 entre 2045 y 2050. Una situación similar se está produciendo en Europa Oriental y en la Comunidad de Estados Independientes (CEI). En Polonia la tasa de fecundidad total de 2,3 alcanzada en los años 1970-1975 cayó a 1,2 en 2005-2010, pero se espera que aumente a 1,6 entre 2045 y 2050.

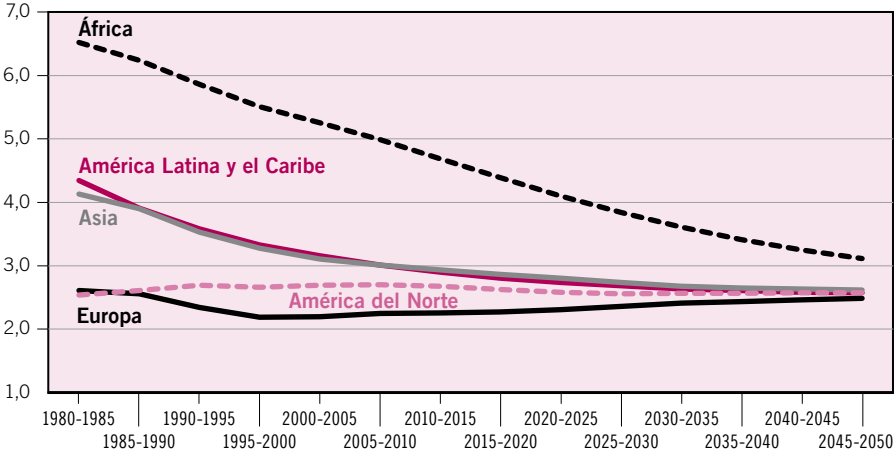
En Asia, la tasa de fecundidad total de la República de Corea cayó de 4,3 en 1970-1975 a 1,2 en 2005-2010. En China pasó de 4,9 a 1,7 en los mismos períodos. Para 2045-2050 se prevé que estas tasas aumenten a 1,5 y 1,9, respectivamente.

Se ha estimado que la esperanza de vida¹² al nacimiento aumentará en todas las regiones del mundo gracias a la mejora de los niveles de vida, como muestra el gráfico 1.12. Entre 2000 y 2050, los países desarrollados experimentarán un aumento menor (6,8 años) de la esperanza de vida conjunta (hombres y mujeres), que pasará de 75,6 a 82,4 años. En ese mismo período, la esperanza de vida conjunta al nacimiento en los países en desarrollo aumentará en 10,2 años (de 64,1 en 2000 a 74,3 años en 2050).

¹² La esperanza de vida conjunta es el número medio de años que vivirá un grupo de personas de una determinada edad más allá de dicha edad, en función de las tasas de mortalidad de un período determinado.

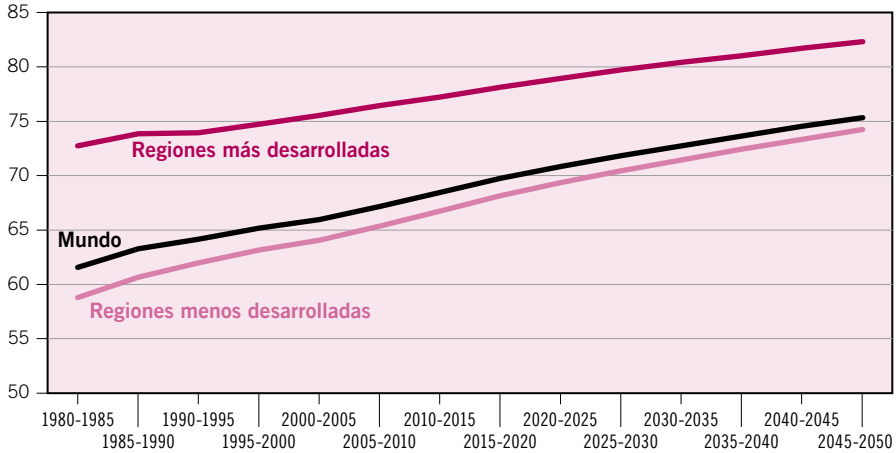
Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico

Gráfico 1.11. Tasa de fecundidad total por región geográfica, 1980-2050



Fuente: Naciones Unidas, 2007, *op. cit.*

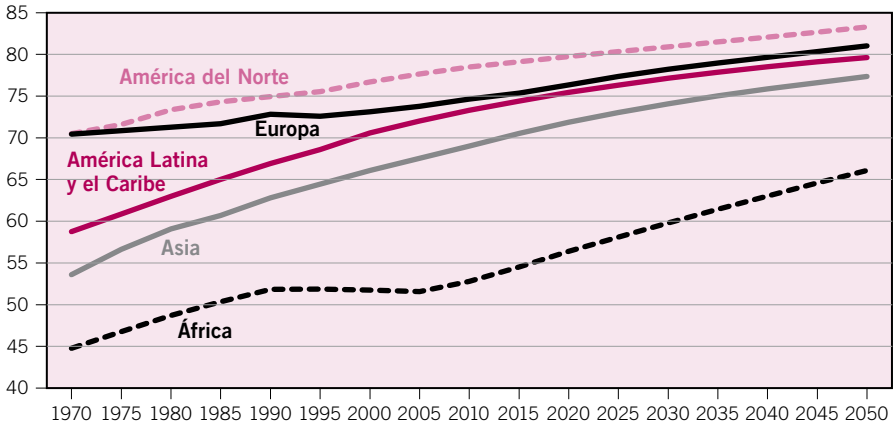
Gráfico 1.12. Esperanza de vida conjunta al nacer, por regiones de desarrollo, 1980-2050



Fuente: Naciones Unidas, 2007, *op. cit.*

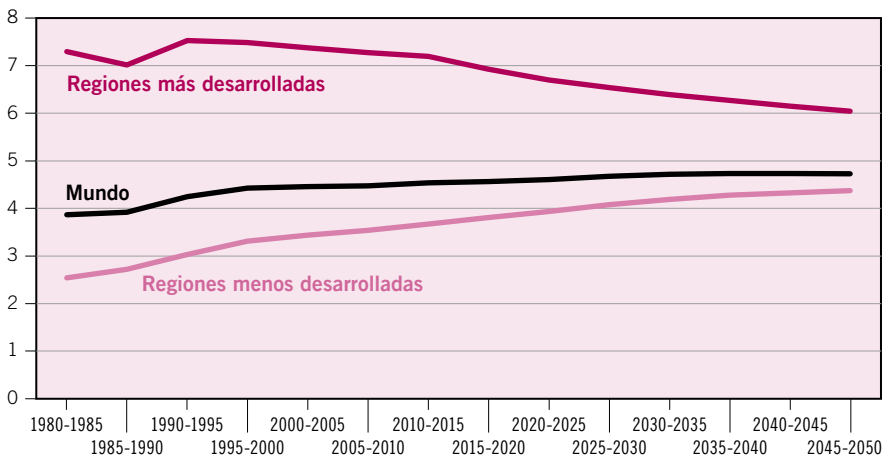
El gráfico 1.13 muestra los cambios previstos en la esperanza de vida por región geográfica. Si bien la esperanza de vida de las mujeres es superior a la de los hombres, la diferencia en el momento del nacimiento está ahora disminuyendo en las regiones más desarrolladas, como se muestra en el gráfico 1.14. En otras regiones dicha diferencia aumentará ligeramente entre 2010 y 2050.

Gráfico 1.13. Esperanza de vida conjunta al nacer, por región geográfica, 1970-2050



Fuente: Naciones Unidas, 2007, *op. cit.*

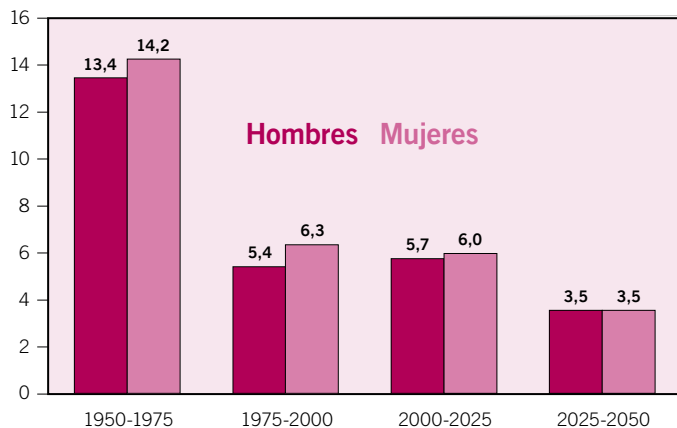
Gráfico 1.14. Diferencia de la esperanza de vida al nacer entre hombres y mujeres, 1980-2050 (en años de vida)



Fuente: Naciones Unidas, 2007, *op. cit.*

La esperanza de vida al nacer está aumentando, pero a un ritmo decreciente. Los aumentos importantes que experimentó en el pasado eran reflejo de la mejora de los niveles de vida y en particular del mayor acceso a los servicios de salud y el consiguiente descenso de la mortalidad. Se prevé que las futuras mejoras de los factores que inciden en la mortalidad la reduzcan aún más, si bien en una menor proporción, como lo muestra el gráfico 1.15. Entre 2000 y 2025, el aumento de

Gráfico 1.15. Aumento de la esperanza de vida al nacer de la población mundial, 1950-2050



Fuente: Naciones Unidas, 2007, *op. cit.*

la esperanza de vida conjunta debería ser de unos seis años, y en el período 2025-2050, de unos tres años y medio.

Aunque la mortalidad en el mundo desarrollado es baja y continúa disminuyendo, se ha mantenido o incluso ha aumentado en varios países del sureste de Europa y de la CEI, debido en gran medida al deterioro de las condiciones sociales y económicas y, en algunos casos, a la extensión del VIH/SIDA. Entre las regiones más desarrolladas, Europa Oriental tiene el menor índice de esperanza de vida al nacer, índice que ha venido disminuyendo desde finales de los años 1980. Para el período de 2005-2010, la esperanza de vida al nacer en dicha región (68,6 años) es inferior a la del período 1960-1965 (69,3 años). La Federación de Rusia y Ucrania han experimentado fuertes aumentos de la mortalidad desde principios de los años noventa. Sin embargo, la mortalidad está disminuyendo en los países en desarrollo, salvo en los que han sido gravemente afectados por la epidemia del VIH/SIDA.

No obstante, también hay pruebas fehacientes de que la esperanza de vida varía en función del estrato socioeconómico y de que estas diferencias se están haciendo más marcadas. Las diferencias son indicadores muy reveladores del nivel general de desigualdad, que está aumentando en muchas sociedades. En 1980, en los Estados Unidos la esperanza de vida al nacer del grupo socioeconómico más favorecido superaba en 2,8 años a la del grupo menos favorecido. En 2000, esta diferencia había aumentado a 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 representaba más del 80 por ciento del aumento de la esperanza de vida general entre las personas de 65 años o más durante el mismo período¹³. Se han observado tendencias similares en otros países donde la desigualdad del ingreso es relativamente mayor, como el Reino Unido; en cambio, en los países que cuentan con una cobertura generalizada de la seguridad social, como el Canadá, los datos son más alentadores.

En 2007 había 22,5 millones de personas con VIH en el África Subsahariana, 4,9 millones en Asia y 2,1 millones en América del Norte y Europa Central y Occidental¹⁴. En muchos países, sobre todo en el África Subsahariana, el VIH/SIDA está teniendo profundas repercusiones demográficas. Dos tercios de las personas seropositivas viven en esta región, en la que se produjeron más del 75 por ciento de todas las muertes por SIDA en 2007. En África Meridional vive el 35 por ciento de todas las personas con VIH.

En estos países ya no se da por sentado que la esperanza de vida seguirá aumentando progresivamente; por el contrario, los crecientes niveles de mortalidad debida al SIDA la han reducido sustancialmente, como se muestra en el cuadro 1.2. En África Meridional, la esperanza de vida ha descendido de 62 años en 1990-1995 a 49 años en 2005-2010, y no se prevé que vuelva a alcanzar el nivel de principios de los años noventa antes de 2045. No obstante, la fecundidad relativamente alta de estos países hará que su población siga creciendo, aunque a un ritmo mucho más lento del que alcanzarían si no pesara sobre ellos la epidemia del VIH/SIDA.

La esperanza de vida al nacer es un dato que no permite saber cuánto tiempo suplementario vivirán en promedio tanto las mujeres como los hombres después de que alcancen la edad de 60 o 65 años, o cualquier edad tras la cual ya no sean capaces de trabajar, tengan pocas oportunidades de encontrar un empleo o simplemente no puedan seguir trabajando de conformidad con las normas sociales y culturales. Incluso en los países en que la esperanza de vida al nacer es baja, la esperanza de vida de las personas que alcanzan la edad de 60 o 65 años se acerca a los niveles de los países desarrollados¹⁵. Por otra parte, la esperanza de vida de las mujeres es mayor que la de los hombres de la misma edad.

El porcentaje de personas de 65 años o más en las regiones menos desarrolladas pasará del 63 por ciento en 2010 al 78 por ciento en 2050. Durante este

¹³ Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos, en la dirección http://www.cbo.gov/ftpdocs/91xx/doc9104/04-17-LifeExpectancy_Brief.pdf.

¹⁴ Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y OMS: *Situación de la epidemia de SIDA, actualización de diciembre de 2007*, documento UNAIDS/07.27E/JC1322E (Ginebra, 2007).

¹⁵ La menor esperanza de vida al nacer en las regiones en desarrollo se explica en gran medida por el alto índice de mortalidad infantil, que no afecta a la esperanza de vida a los 60 o 65 años.

Cuadro 1.2. Efecto del SIDA en la esperanza de vida de la población de algunos países de África y Asia, 2007

	Prevalencia VIH, adultos en 2005 (porcentaje de la población)	Esperanza de vida conjunta al nacer, en 2007		Reducción de la esperanza de vida (en años)
		Sin SIDA (en años)	Con SIDA (en años)	
África Subsahariana	–	–	–	–
Tanzanía, Rep. Unida de	7	60	52	13
Zambia	17	56	42	25
Zimbabwe	20	66	43	35
África Meridional	22	–	49	–
Botswana	24	68	50	26
Lesotho	23	65	42	35
Namibia	20	70	52	26
Sudáfrica	19	67	50	25
Swazilandia	33	65	40	38
Nigeria	4	50	47	6
India	–	66	64	3
Tailandia	1	72	70	3

Fuente: Naciones Unidas: *Population and HIV/AIDS 2007*, División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (Nueva York, 2007)

Cuadro 1.3. Esperanza de vida al nacer y a la edad de 65 años, en el mundo y por zonas de desarrollo (en años)

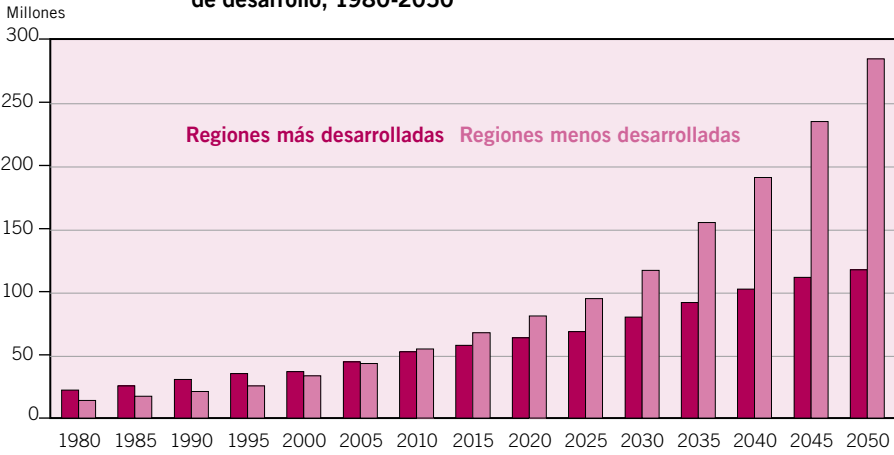
	2000-2005		2045-2050	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
<i>Esperanza de vida al nacer</i>				
Mundo	65,0	69,5	73,1	77,8
Regiones más desarrolladas	72,9	80,2	79,4	85,4
Regiones menos desarrolladas	63,7	67,2	72,1	76,5
<i>Esperanza de vida a los 65 años</i>				
Mundo	14,7	17,5	16,9	20,2
Regiones más desarrolladas	15,5	19,3	18,8	23,1
Regiones menos desarrolladas	14,2	16,1	16,4	19,4

Fuente: Naciones Unidas, 2007, *op. cit.*

período, las mujeres representarán entre el 55 y el 60 por ciento de la población de 65 años o más. Algo más de un quinto de las personas de más de 65 años se encontrará en China, y la proporción de la India pasará del 12 al 16 por ciento.

Como consecuencia del mayor ritmo de envejecimiento de la población en las regiones menos desarrolladas, el porcentaje de personas de 80 años o más en

Gráfico 1.16. Número de personas de 80 años o más por zonas de desarrollo, 1980-2050



Fuente: Naciones Unidas, 2007, *op. cit.*

dichas regiones aumentará más rápidamente, pasando del 48 por ciento en 2000 al 71 por ciento en 2050, como se muestra en el gráfico 1.16.

Según las proyecciones actuales, en los países en desarrollo se producirá un desequilibrio continuo entre el número de hombres y de mujeres de edad avanzada debido a su diferente esperanza de vida. Se prevé que este desequilibrio disminuya ligeramente en los países desarrollados. Durante el período 2010-2050, en los países en desarrollo las mujeres de 60 años o más superarán en número a los hombres en una proporción algo superior al 10 por ciento. En 2010, las mujeres de 80 o más años de edad serán un 40 por ciento más numerosas que los varones del mismo grupo, y en 2050, un 50 por ciento más numerosas.

Dado que los segmentos de la población joven dejarán prácticamente de crecer, los aumentos de la tasa de dependencia total – número de niños (menores de 15 años) más número de personas de edad (65 años o más) por persona en edad de trabajar (15 a 64 años) – serán determinados casi enteramente por el ritmo de aumento del número de personas de edad avanzada, más rápido que el ritmo de aumento del número de niños.

En las regiones menos desarrolladas, el aumento del número de personas de edad avanzada prácticamente se equilibra dentro de la población con el descenso del número de niños, con lo cual la tasa de dependencia total sólo asciende moderadamente. Las tasas de fecundidad relativamente más bajas en las regiones más desarrolladas provocan un aumento general de las tasas de dependencia total, como se muestra en el gráfico 1.19.

Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico

Gráfico 1.17. Distribución por edad de la población, regiones más desarrolladas, 2000-2050 (en porcentaje)

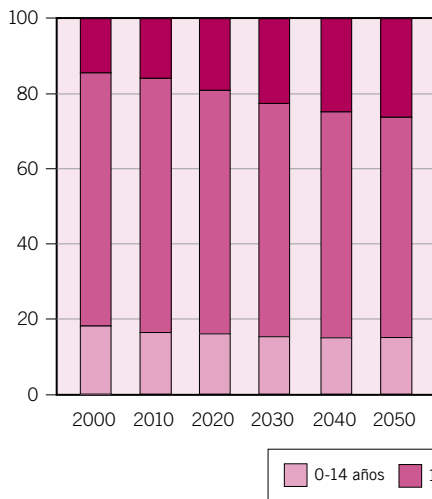
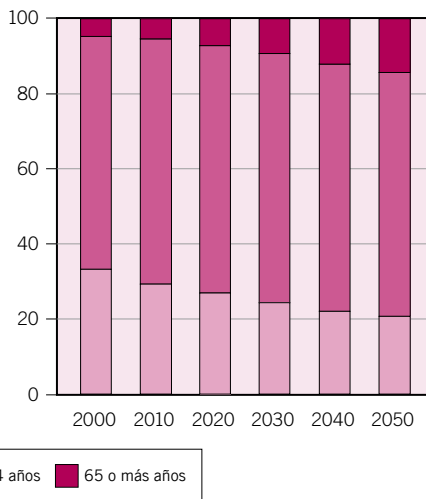
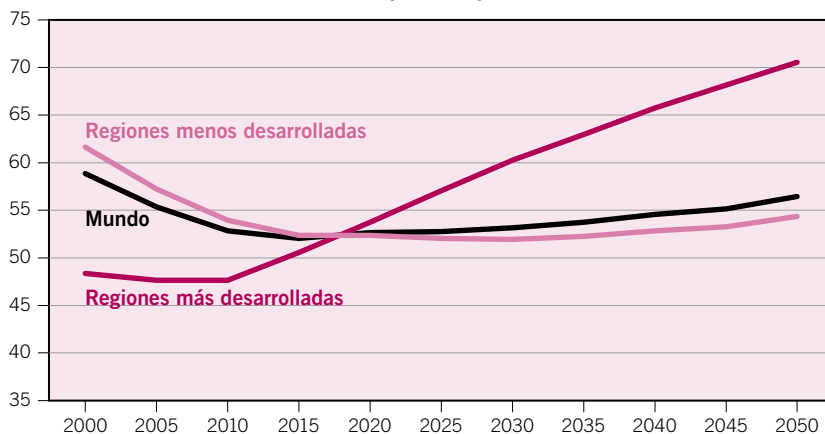


Gráfico 1.18. Distribución por edad de la población, regiones menos desarrolladas, 2000-2050 (en porcentaje)



Fuente: Naciones Unidas, 2007, *op. cit.*

Gráfico 1.19. Tasas de dependencia total, 2000-2050 (por 100 personas de 15-64 años), en porcentaje



Fuente: Naciones Unidas, 2007, *op. cit.*

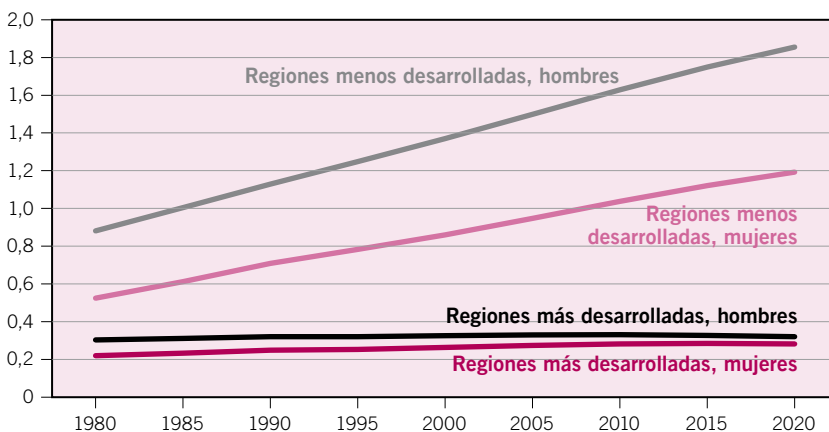
La estabilización de la tasa de dependencia total en el mundo en desarrollo representa una oportunidad. Junto con el crecimiento económico, puede contribuir a que estos países dispongan de un margen de maniobra fiscal que les permitiría invertir más en educación, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo, y al mismo tiempo asignar más recursos a políticas destinadas a ampliar en una medida considerable la cobertura de seguridad social, con el fin de garantizar una atención sanitaria asequible y la seguridad de los ingresos.

1.2. Tendencias mundiales de la fuerza de trabajo

Tendencias de la fuerza de trabajo

Los cambios demográficos que acabamos de analizar tienen repercusiones importantes en lo que respecta a la fuerza de trabajo, que seguirá creciendo a escala mundial. En 2020 habrá unos 500 millones de trabajadores más que en la actualidad. Sin embargo, este crecimiento se producirá con importantes asimetrías entre regiones y países, dependiendo de la evolución de las tasas de fecundidad y de mortalidad respectivas. Como muestra el gráfico 1.20, el crecimiento de la fuerza de trabajo será particularmente elevado en las regiones menos desarrolladas. En las

Gráfico 1.20. Crecimiento de la fuerza de trabajo total en las regiones más desarrolladas y en las menos desarrolladas, por género, 1980-2020 (en miles de millones)



Fuente: OIT: Laborsta.

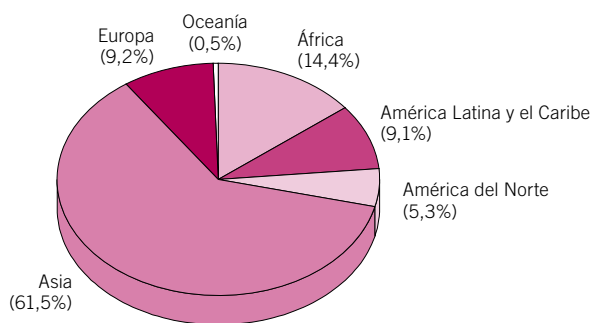
regiones más desarrolladas se prevé, en cambio, que la fuerza de trabajo disminuya ligeramente en la próxima década.

En lo que respecta a la distribución regional de la fuerza de trabajo, en el gráfico 1.21, *infra*, puede verse que en 2020 la mayoría de los trabajadores del mundo vivirá en Asia y, en menor medida, en África.

Se prevé que el mayor crecimiento de la fuerza de trabajo entre 1980 y 2020 se produzca en Asia, y en particular en Asia Oriental, debido a la expansión de la fuerza de trabajo china. Se prevé que este país se acerque a la cifra de 820 millones de trabajadores en 2020, lo cual representará en torno al 23 por ciento de la fuerza de trabajo mundial.

La fuerza de trabajo crecerá con bastante rapidez en la mayoría de los países africanos, sobre todo en África Oriental. Sin embargo, los países del África Meridional presentarán un crecimiento menor de la fuerza de trabajo debido a las devastadoras consecuencias demográficas de la pandemia del VIH/SIDA. En América Latina, el Caribe y América del Norte la fuerza de trabajo debería seguir creciendo, pero 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 marcada disminución de la fuerza de trabajo de Europa Oriental, y en particular de la Federación de Rusia¹⁶.

Gráfico 1.21. Distribución estimada de la fuerza de trabajo mundial, por región geográfica, 2020



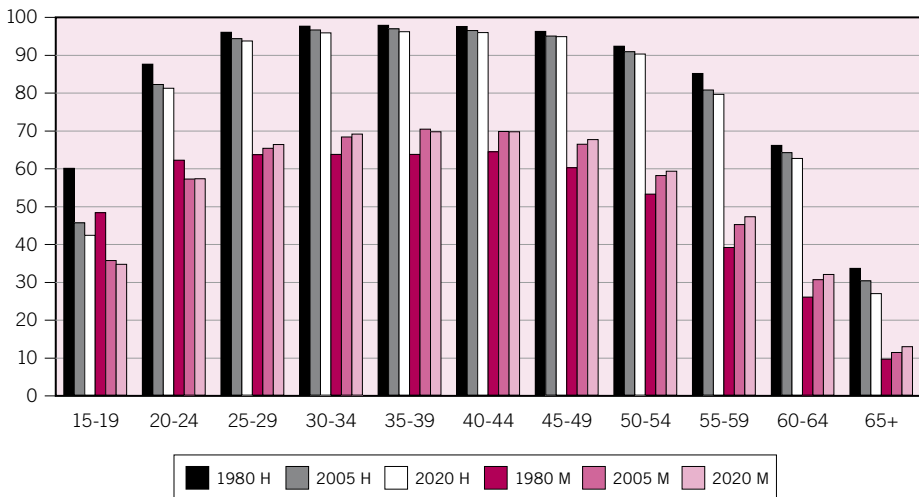
Fuente: OIT: Laborsta.

¹⁶ Véase también Naciones Unidas: *World economic and social survey: Development in an ageing world*, Department of Economic and Social Affairs (Nueva York, 2007)

Tasa de actividad

En el ámbito mundial, la tasa de actividad de los hombres es mayor que la de las mujeres, independientemente del grupo de edad, si bien la tasa de actividad femenina ha aumentado en los últimos años. Además, existen diferencias importantes según el grupo de edad, y las tendencias regionales difieren en función del nivel de desarrollo respectivo. Los grupos más jóvenes y las personas de edad avanzada presentan las tasas de actividad más bajas. En los últimos decenios, la tasa de actividad de los jóvenes ha disminuido considerablemente, y se prevé que siga disminuyendo, en particular en lo que respecta a los hombres. Ello puede atribuirse a varias causas, entre ellas la mayor integración de los jóvenes en los sistemas educativos, durante períodos más largos. Sin embargo, también obedece a factores como la desmotivación y la emigración, en el caso de las economías en las que las condiciones del mercado de trabajo son particularmente deficientes¹⁷. La tasa de actividad de los grupos de edad más avanzada ha disminuido, pero no de forma tan aguda; de hecho, en el caso de las mujeres, dicha tasa ha aumentado y se prevé que continúe aumentando, mientras que la de los hombres ha disminuido y continuará disminuyendo.

Gráfico 1.22. Tasas mundiales de actividad de hombres y mujeres (1980, 2005 y 2020), en porcentajes



Fuente: OIT: Laborsta.

¹⁷ 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 2006* (Ginebra, 2006), en la dirección: <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/gety06sp.pdf>.

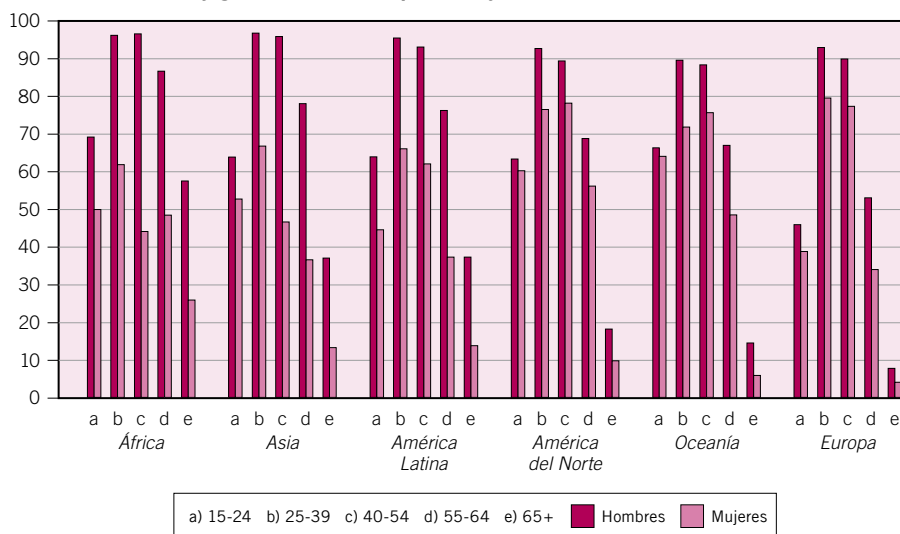
Diferencias regionales en la evolución de la tasa de actividad

Existen importantes diferencias regionales en lo que respecta a la evolución de la tasa de actividad por edad y por género, en función del nivel de desarrollo de las regiones y los países. Como puede verse en el gráfico 1.23, *infra*, los grupos de edad de 25-39 años y 40-54 años presentan las tasas de actividad más altas en todas las regiones.

La tasa de actividad masculina es superior a la tasa de actividad femenina en todas las regiones, reflejo principalmente de las tradiciones culturales y de 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, como América Latina. Ello podría atribuirse al crecimiento general del empleo en la región durante los últimos años y a los bajos niveles de actividad femenina durante los años ochenta.

En comparación con otros grupos de edad, los jóvenes registran tasas de actividad bajas y en declive, así como los índices de desempleo más altos, particularmente en el Medio Oriente, Europa Central y Sudoriental (fuera de la UE), la CEI y África Septentrional. La tasa de actividad juvenil masculina decreció

Gráfico 1.23. Tasas de actividad por región geográfica, grupo de edad y género, 2005, en porcentajes



Fuente: OIT: Laborsta.

durante el último decenio en todas las regiones, mientras que la tasa de actividad juvenil femenina aumentó en África Septentrional y particularmente en América Latina¹⁸.

En todas las regiones resulta obvio que las tasas de actividad y de desempleo son más bajas en los grupos de más edad (véanse las tasas de desempleo por edad en el anexo I). Sin embargo, hay diferencias importantes entre las tasas de actividad de los hombres de edad avanzada y las de las mujeres de ese mismo grupo. En las regiones más desarrolladas, y particularmente en Europa, a pesar del aumento observado recientemente, las tasas de actividad de las personas de edad son las más bajas del mundo, particularmente en el caso de las mujeres.

Tasa de actividad de los grupos de edad avanzada

En los grupos de más edad, en las regiones más desarrolladas – a pesar del aumento reciente y el aumento futuro previsto – las tasas de actividad masculina han descendido en los últimos dos decenios, en particular en los grupos de 55-64 años. Las tasas de actividad de las mujeres de edad avanzada se han mantenido más o menos en el mismo nivel o han aumentado ligeramente, pero siguen siendo bajas. En algunos países ello se debe a que muchos trabajadores que se lo pueden permitir han optado por retirarse de la vida activa antes de la edad reglamentaria, pues los incentivos financieros hacen más atractivo el ocio en comparación con el trabajo. En Europa Oriental se registró un declive particularmente importante de las tasas de actividad masculina del grupo de 55-64 años entre 1980 y 2005. En esta subregión 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 económica¹⁹.

Es digno de señalar que, a pesar del aumento constante de la longevidad, la edad efectiva a la que los trabajadores se jubilan en las zonas más desarrolladas del mundo ha tendido a disminuir en prácticamente todos los países, al menos hasta fecha reciente. Aunque esta tendencia se ha interrumpido en la mayoría de los países de la OCDE, la edad efectiva de jubilación sigue muy por debajo de

¹⁸ Véase un extenso análisis del mercado laboral juvenil en OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil, octubre de 2008* (<http://www.ilo.org/public/spanish/employment/strat/download/gety08.pdf>). Véase también el capítulo titulado «Mujeres jóvenes», en OIT: *Trabajo decente y juventud en América Latina* (Lima, 2007), pág. 86 (http://white.oit.org.pe/tj/informes/pdfs/tj_informe_reg.pdf).

¹⁹ P. Auer y M. Fortuny: *Ageing of the labour force in OECD countries: Economic and social consequences* (Ginebra, OIT, 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 del Empleo (Ginebra, OIT, 2003).

la edad reglamentaria que da derecho a una pensión de vejez²⁰, como se muestra en el gráfico 1.24.

Por consiguiente, el número de años que los trabajadores pueden esperar vivir una vez jubilados ha aumentado considerablemente. El Japón, República de Corea, México y Turquía son notables excepciones. En países como México, Turquía y República de Corea, la cobertura en lo que respecta a las pensiones está muy por debajo del 100 por ciento del total de trabajadores²¹.

En los países de la OCDE las vías principales de salida anticipada del mercado de trabajo difieren según el país. En algunos existen cláusulas especiales en los regímenes de pensiones, o incluso mecanismos reglamentarios de jubilación anticipada. En otros, la salida anticipada da derecho a prestaciones de discapacidad o de otro tipo.

Durante el período de transición de los países de Europa Central y Oriental, la posibilidad de jubilación anticipada o de acogerse a mecanismos anticipados de pensión fue un medio para paliar las tensiones del mercado de trabajo, lo que se llevó a cabo a expensas de los trabajadores de más edad. Ese mismo enfoque se aplicó en algunos países de Europa Occidental en los años ochenta²².

El desempleo no ha sido la principal vía de salida del mercado de trabajo para los trabajadores de más edad, pues las tasas de desempleo disminuyen bastante con la edad. El hecho de que la tasa de desempleo de estos trabajadores sea más baja no quiere decir que corran menos riesgo de perder su empleo que los trabajadores más jóvenes; en realidad, puede ser reflejo de que los trabajadores mayores son más proclives a jubilarse cuando pierden el empleo. Además, a muchos de ellos se los presiona para que abandonen el mercado de trabajo, de manera que prefieren jubilarse a 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. En esas circunstancias, los trabajadores de más edad se desalientan fácilmente y pueden verse obligados a acogerse a la jubilación anticipada.

²⁰ La edad media efectiva de jubilación se define como la edad promedio de salida de la fuerza de trabajo durante un período de cinco años. Las salidas (netas) de la fuerza de trabajo se estiman calculando la diferencia entre las tasas de actividad de cada grupo de edad (de cinco en cinco años, a partir de los 40 años) al comienzo del período y la tasa de actividad del grupo de edad correspondiente, cinco años mayor, al final del período. La edad reglamentaria es la edad a la que el trabajador tiene derecho a percibir una pensión, independientemente de sus años de cotización al seguro de jubilación.

²¹ En estos países la edad reglamentaria de jubilación no se aplica a toda la población. La edad efectiva de jubilación, por otra parte, se calcula como media con respecto a la edad de la población activa total (entre quienes tienen derecho a jubilarse y quienes no lo tienen).

²² OIT: *El trabajo en el mundo, 1995*, capítulo 2 (Ginebra, 1995); y Fortuny, Nesporova y Popova, 2003, *op. cit.*

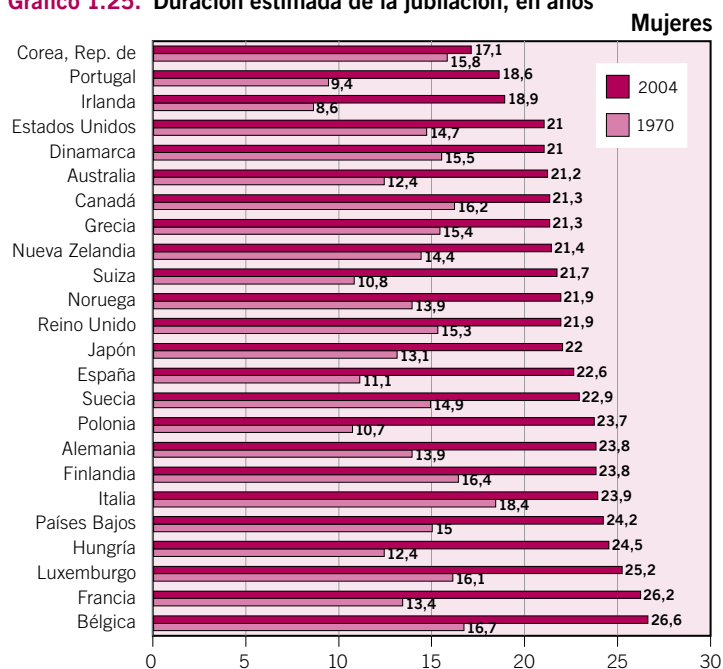
Gráfico 1.24. Edad efectiva de jubilación con respecto a la edad reglamentaria de jubilación



Fuente: Datos de la OCDE y estimaciones nacionales sobre la fuerza de trabajo, 2005.

Como se ha mencionado más arriba, los países en desarrollo presentan las más altas tasas de actividad de las personas de edad. 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. La escasez de datos, y en

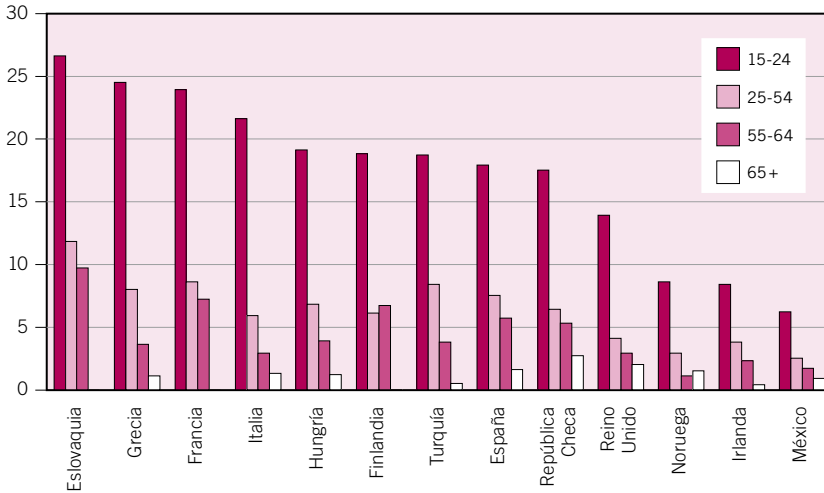
Gráfico 1.25. Duración estimada de la jubilación, en años^a



^a Los datos se refieren a la esperanza de vida en el momento de la jubilación (edad media efectiva).

Fuente: Estimaciones de la OCDE, 2005, en OCDE: *Live longer, work longer* (París, 2006).

Gráfico 1.26. Tasas de desempleo por edad en algunos países de la OCDE, 2006



Nota: Los datos de España en el caso del primer grupo de edad se refieren a personas de entre 16 y 25 años.

Fuente: Estadísticas sobre la fuerza de trabajo de la OCDE, 1986-2006, OCDE, 2007.

particular de datos desglosados por edad, es uno de los mayores problemas a la hora de analizar la situación laboral de los trabajadores de edad en estos países.

África es la región con la más alta tasa de actividad de las personas de edad. Aunque recientemente estas tasas han descendido en cierta medida, se espera que sigan siendo elevadas. En las regiones más pobres de África (África Oriental, Central y Occidental) las tasas de actividad de las personas de 65 años o más son extremadamente altas; en el caso de los hombres se sitúan en torno al 70 por ciento.

La tasa de actividad de las mujeres de edad en estas subregiones es también muy elevada (más del 70 por ciento para el grupo de 55-64 años en África Oriental). La pobreza femenina en edades avanzadas obliga a las mujeres a seguir trabajando durante largo tiempo, principalmente en la economía informal. Las tasas de actividad de los trabajadores de edad en Asia y América Latina también son elevadas, pero menos que en África.

Según un estudio realizado por la OIT en América Latina²³, muchas de las personas de edad que continúan activas por períodos más largos trabajan en la economía informal, en ocupaciones de baja calidad y, en su mayoría, como independientes. Según las conclusiones de dicho estudio, las tasas de actividad de los

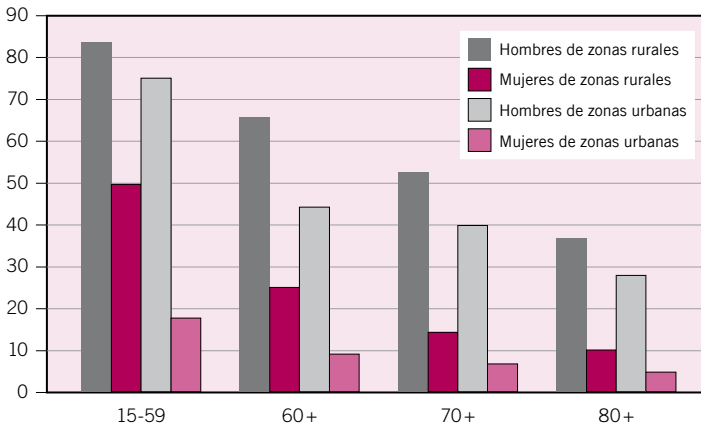
²³ F. Bertranou (director): *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina* (Santiago de Chile, OIT, 2006).

trabajadores de más de 60 años son bastante altas en comparación con los niveles internacionales, y van en aumento. En el período del estudio, en países como Paraguay, Ecuador y Honduras, alrededor de la mitad de la población de edad avanzada estaba trabajando o buscando trabajo. Esto se ha atribuido al aumento de la longevidad y a la mejora de la salud de ciertos segmentos de dicha población, así como a la cobertura insuficiente del régimen de pensiones y la baja cuantía de las mismas, que hacen que las personas de edad continúen trabajando para completar sus ingresos. Además, la reforma de las pensiones de los años noventa aumentó la edad de jubilación. Por último, el importante crecimiento económico que América Latina experimentó en el último decenio generó empleo para todos los grupos de edad, incluido el de las personas de edad avanzada.

En cuanto a las tasas de desempleo, el estudio determinó que éstas eran bajas entre los trabajadores de más edad, pero estaban aumentando en algunos países. En la Argentina, por ejemplo, la tasa de desempleo de esta categoría aumentó en 10 puntos porcentuales entre 1990 y 2003; de hecho, la proporción de trabajadores de más edad en la economía informal creció en la mayoría de los países latinoamericanos (salvo Chile, Panamá y Brasil). Por ejemplo, en el Paraguay, el porcentaje de trabajadores de edad en la economía formal era de sólo un 12 por ciento aproximadamente. También es baja la proporción de trabajadores de más edad en el empleo asalariado, la cual disminuye con la edad. Sólo en el Uruguay el porcentaje de personas de edad en el empleo asalariado era relativamente alto, ya que se encontraba en torno al 50 por ciento. Las horas de trabajo también disminuyen con la edad y con el tiempo. En el Brasil, Paraguay y Honduras, el horario de trabajo semanal de las personas de más edad disminuyó en ocho horas entre 1990 y 2003.

En Asia, las tasas de actividad más altas en los grupos de edad avanzada se encuentran en los países de la región sudoriental. Por cierto, son particularmente elevadas en el caso de las mujeres de 65 años o más, pues están por encima del 27 por ciento, y se prevé que seguirán aumentando en los próximos años. En América Latina se destaca particularmente el aumento de la tasa de actividad de las mujeres de entre 55 y 64 años. En América del Sur, las tasas de actividad de este mismo grupo aumentaron en más de 20 puntos porcentuales desde 1980, y se prevé que continúen aumentando. En lo que respecta al grupo de 65 años o más, las tasas han aumentado en siete puntos porcentuales y también se espera que esta tendencia se mantenga. El importante aumento de la tasa de actividad de las mujeres de más edad tal vez obedece a que el sustento de gran número de ellas depende de las pensiones de viudedad y las prestaciones no contributivas que perciben, cuyo nivel es exiguo a raíz de su baja actividad en las primeras etapas de su vida laboral.

Gráfico 1.27. Tasas de actividad por edad en zonas urbanas y rurales de la India, censo de 2001 (en porcentaje)



Fuente: S. Rajan: *Demographic aging and employment in India* (OIT, en prensa).

En los países en desarrollo existen marcadas diferencias entre las tasas de actividad de los grupos de más edad de las zonas urbanas y los de las zonas rurales. Según un estudio reciente realizado por la OIT²⁴ en la India, tanto los hombres como las mujeres de edad avanzada presentan tasas de actividad más altas en las zonas rurales. Estas tasas son particularmente elevadas en el caso de los hombres de edad, y bajas en el caso de las mujeres de las zonas urbanas, pero quizás no reflejen adecuadamente el empleo en la economía informal.

En China, donde los sistemas de protección social aseguran un cierto nivel de cobertura en las zonas urbanas, la tasa de actividad laboral disminuye con la edad. Como puede verse en el cuadro 1.4, la tasa de actividad masculina comienza a disminuir a los 60 años, coincidiendo con la edad reglamentaria de jubilación, mientras que para las mujeres la disminución comienza a los 50, a pesar de que la edad reglamentaria de jubilación femenina es a los 55 años.

Como ya hemos visto, la estructura de edades de la población en general y de la fuerza de trabajo en particular está cambiando, aunque de forma distinta dependiendo de las regiones y de los países. En los países más desarrollados, a pesar del aumento de la longevidad, la tasa de actividad de los grupos de más edad tiende a disminuir. Por consiguiente, ha aumentado el número de años de jubilación de estos grupos.

²⁴ S. Rajan: *Demographic aging and employment in India* (OIT, en prensa).

Cuadro 1.4. Mercado de trabajo urbano por grupo de edad en China, 2005 (en porcentaje)

Grupo de edad	Tasa de actividad	Tasa de desempleo
<i>Hombres</i>		
-40	91,3	8,7
41-50	89,7	7,2
51-60	66,0	4,0
61+	6,4	0,2
Promedio	69,9	5,7
<i>Mujeres</i>		
-40	82,4	8,1
41-50	70,3	6,7
51-60	22,1	0,7
61+	1,9	0
Promedio	51,9	4,7

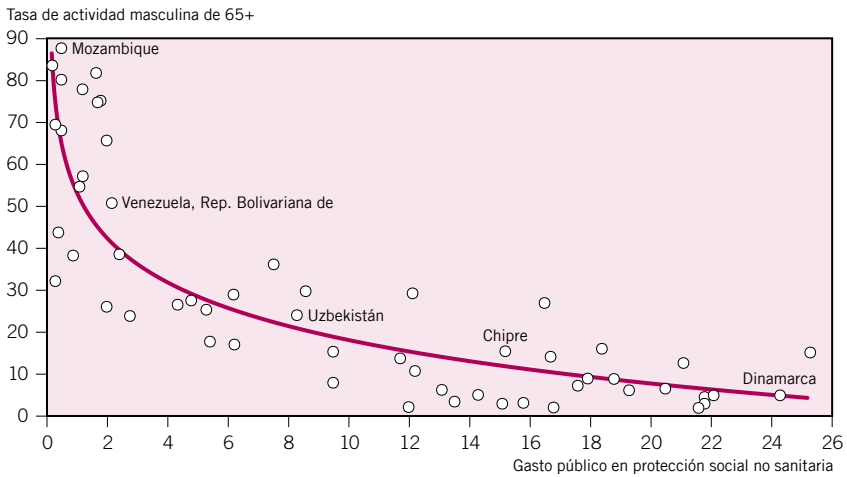
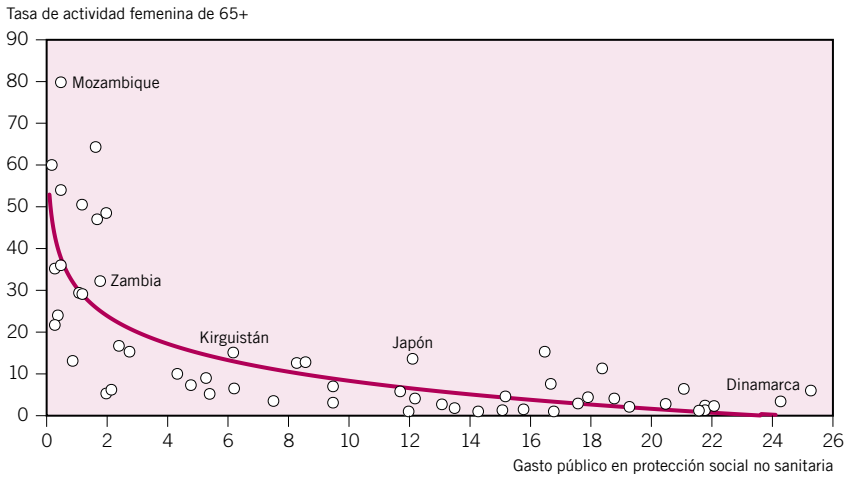
Fuentes: Academia China de Ciencias Sociales: *China Urban Labour Survey* (2005); OIT: *Demographic ageing and employment in China* (en prensa).

En cambio, en los países menos desarrollados las personas de edad avanzada continúan trabajando para ganarse un sustento, por lo que su tasa de actividad es elevada. La incidencia de estos cambios en la estructura de edad de la fuerza de trabajo, por lo que se refiere al equilibrio/proporción entre el número de personas que trabajan y generan ingresos y el número de quienes no trabajan y dependen de los ingresos generados por otros, es una cuestión fundamental, que se examinará en la sección 1.3.

Existe una relación clara entre la tasa de actividad laboral y la cobertura de la seguridad social. El gráfico 1.28 muestra la correlación entre la tasa de actividad masculina y femenina de más de 65 años y el gasto público en protección social no sanitaria (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 gasto social elevado. Es interesante observar que la tasa de actividad masculina es más sensible a los cambios en términos de 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 prestaciones que perciben las mujeres.

Además, existe una clara relación entre la participación en la fuerza de trabajo y los niveles de ingresos. El gráfico 1.29 muestra una correlación entre la tasa de actividad de las personas de más de 65 años y el PIB per cápita, que pone claramente de manifiesto las marcadas desigualdades que existen entre las personas de edad de los distintos países.

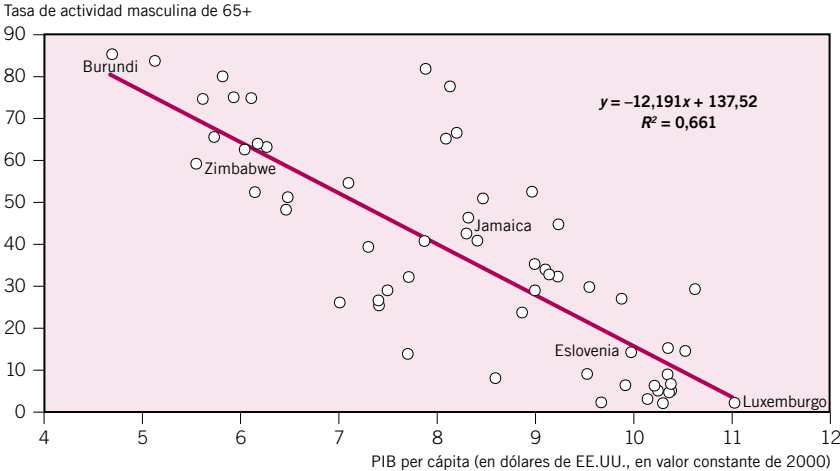
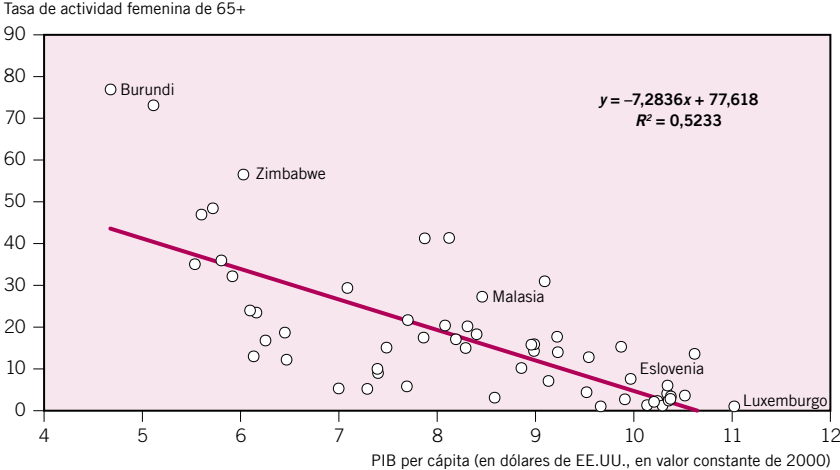
Gráfico 1.28. Correlación entre la tasa de actividad de los grupos de más de 65 años y el gasto público en protección social no sanitaria, en porcentaje del PIB en algunos países (2005)



Fuentes: OIT: Laborsta, cifras de gasto público no sanitario, y cálculos de los autores.

Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico

Gráfico 1.29. Correlación entre la tasa de actividad laboral del grupo de 65 años o más y el PIB per cápita (2006)



Fuente: Banco Mundial: *Indicadores del Desarrollo Mundial, 2006* (Washington D.C., 2008).
Cálculos de los autores.

1.3. Tendencias de la dependencia económica

El contexto demográfico y la evolución de la fuerza de trabajo tendrán importantes repercusiones en los sistemas de transferencia social. En última instancia, todos los países en transición demográfica se verán confrontados a dificultades de redistribución. Las tasas de dependencia demográfica no bastan para describir el problema de política que plantea esta transición. Los países deben generar y redistribuir un nivel de ingresos suficiente de la población activa a los grupos inactivos o menos activos, para permitir que tanto unos como otros tengan un nivel de vida digno.

Cada sociedad desarrolla sus propios dispositivos de redistribución de ingresos entre la población activa y la población dependiente. Estos dispositivos se componen de transferencias informales y formales entre los diferentes grupos de población. Las transferencias informales consisten esencialmente en transferencias intrafamiliares, tanto en efectivo como en especie. Las transferencias formales son, en general, las prestaciones de la seguridad social que se financian con los impuestos y las contribuciones salariales.

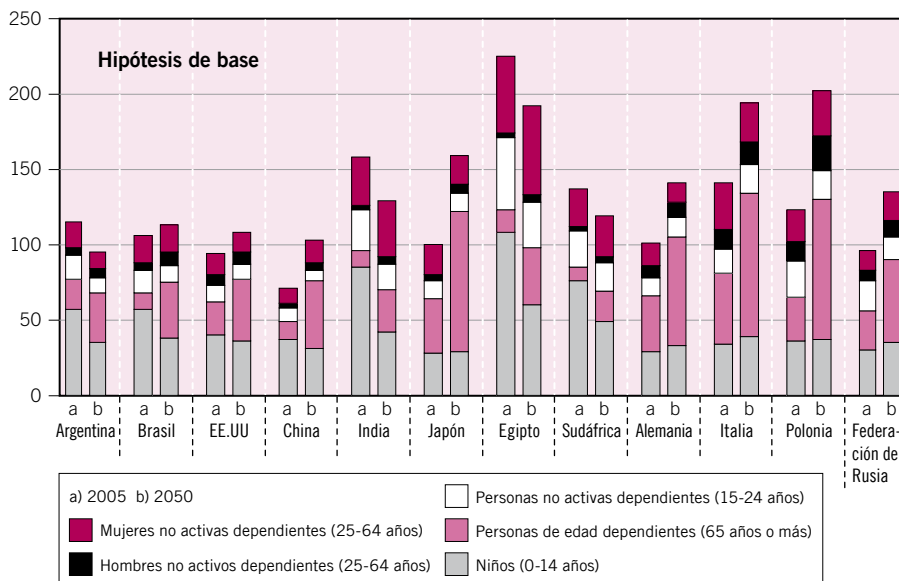
La sostenibilidad política y financiera de estos dispositivos de redistribución depende de dos indicadores: la tasa de dependencia económica y la tasa de transferencia total. La evolución de estas tasas corresponde en gran parte al contexto de la estructura social y del mercado de trabajo en el que se desarrollan las políticas destinadas a gestionar el cambio demográfico.

Extrapolación de las tasas de dependencia económica

Como variable sustitutiva, la tasa de dependencia económica permite determinar el número de personas que ha de mantener cada persona económicamente activa. La evolución de esta tasa de dependencia se ha analizado en seis países en desarrollo y seis países industrializados, como muestra el gráfico 1.30. En éste se indica que, según las previsiones disponibles, la dependencia económica total seguirá aumentando considerablemente en todos los países industrializados hasta el año 2050; en cambio, para los países en desarrollo se ha previsto que la tasa general de dependencia económica permanecerá estable o se estancará (excepto en China, debido al rápido envejecimiento de su población), a pesar de que se observan cambios estructurales entre los grupos dependientes²⁵.

²⁵ El modelo no tiene en cuenta los niveles de desempleo y el hecho de que la actividad económica durante la edad de trabajar aumenta sobre todo cuando se reduce el número de integrantes de las generaciones activas, por lo que el desempleo desciende en consecuencia. La evaluación de los riesgos pertinentes ha mostrado que, de verificarse la hipótesis más pesimista, se produciría una subestimación de la tasa de transferencia total de 5 a 10 puntos porcentuales como máximo en todas las regiones.

Gráfico 1.30. Tasas de dependencia económica, 2005 y 2050 (en porcentaje)



Fuente: Cálculos de los autores.

Los países industrializados en proceso de envejecimiento demográfico pudieran tener todavía margen para adoptar medidas destinadas a incrementar la tasa de actividad general; en los países en desarrollo, en cambio, la tasa de dependencia relativamente baja de las personas de edad avanzada exige que se apliquen «políticas de desactivación» de estas personas mediante la jubilación. En otras palabras, las personas de edad en los países en desarrollo deberían poder retirarse de la vida activa antes de morir o sufrir una discapacidad completa.

Resulta evidente que las medidas para incrementar la tasa de actividad en los países en desarrollo podrían orientarse a la integración de los jóvenes desempleados (es decir, el grupo de personas dependientes de 15 a 24 años) y de las mujeres inactivas en edad de trabajar, pues estos dos grupos de dependientes parecen ser muy numerosos en muchos de estos países.

Extrapolación de las tasas de transferencia total

Todas las sociedades, independientemente de su estadio de desarrollo económico, transferirán ingresos para el consumo, en efectivo o en especie, desde la población activa que produce bienes y servicios hacia los niños, las personas de edad avanzada

y la población inactiva en edad de trabajar. Dado que, en general, las personas de edad suelen consumir más que los niños, el aumento creciente de la dependencia de las personas de más edad repercutirá en las cifras correspondientes a la redistribución en las sociedades afectadas.

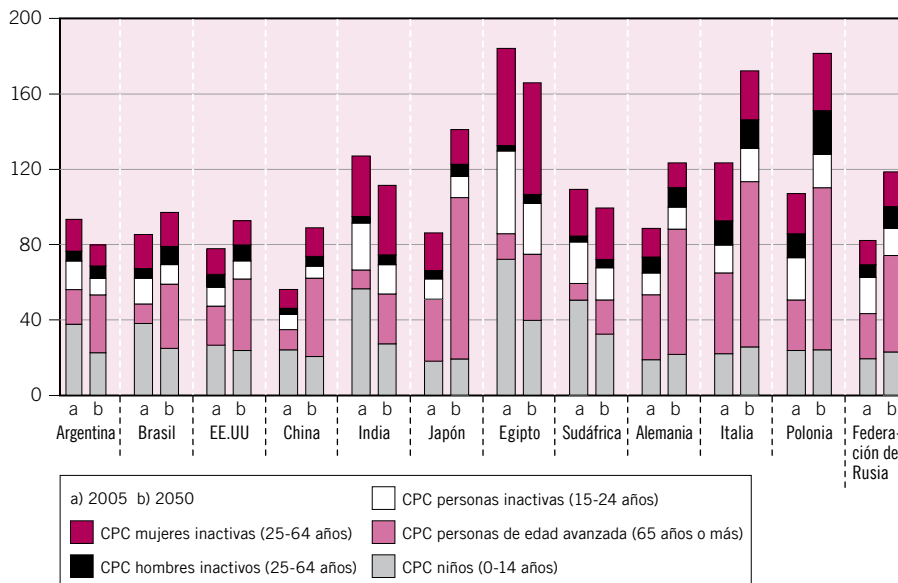
El monto combinado de las transferencias de ingresos formales e informales a las personas de edad y a los niños también cambiará en todas las regiones en los próximos decenios. Obviamente, una parte de la mayor carga que representarán las personas de edad se compensará con la menor dependencia infantil. La disminución de la fuerza de trabajo puede conllevar un descenso del desempleo y, por consiguiente, también de la dependencia de las personas en edad de trabajar. El grado y la naturaleza de la carga neta de dependencia variará según la región y el país, en función de los mecanismos institucionales de transferencia (como las prestaciones por hijos a cargo o los regímenes de pensiones) y de las costumbres y valores culturales.

Con el fin de mostrar las necesidades en términos de transferencia, el gráfico 1.31 representa la medida en que los países de la muestra redistribuyen cantidades adecuadas para el consumo, ya sea formal o informalmente, entre los niños dependientes y los hombres y mujeres inactivos. Se ha supuesto que, cuando no existen regímenes formales de transferencia, intervendrán mecanismos informales de repartición de los ingresos, aunque éstos serán probablemente menos fiables y menos equitativos.

El gráfico 1.31 ilustra los efectos del cambio demográfico utilizando una tasa de transferencia genérica²⁶. En los 12 países de la muestra se observa que, de no haber un cambio de política, la carga genérica de transferencia en algunos de los países «viejos» aumentará durante los próximos cuatro decenios, mientras que en los países en desarrollo es probable que dicha carga se mantenga o incluso disminuya (excepto en China, debido a su rápido envejecimiento). Ello puede dar lugar a la aplicación de políticas de compensación en los países industrializados. En los países en desarrollo podría ser indicio de la existencia de una «ventana demográfica» para la formalización de las transferencias sociales o, dicho de otro modo, para el establecimiento de regímenes de seguridad social. Tras su establecimiento, los países en desarrollo podrían tener un margen de unos cuatro decenios para funcionar sin presiones demográficas generales adicionales.

²⁶ Sobre la base del *Estudio Económico y Social Mundial 2007* de las Naciones Unidas, se parte del supuesto de que el consumo de un niño corresponde al 67 por ciento del consumo de un adulto en edad de trabajar (15-64), y que el consumo de las personas dependientes en todas las demás categorías corresponde al 92 por ciento del consumo de bienes y servicios por las personas activas. También se supone que el ingreso de una persona económicamente activa es entre un 20 y un 40 por ciento superior a su consumo. La tasa de transferencia se calcula entonces sumando todos los pagos transferidos a los tres grupos de personas económicamente dependientes, y se compara con los ingresos hipotéticos de todas las personas económicamente activas.

Gráfico 1.31. Tasas de transferencia total por dependencia económica, 2005 y 2050 (en porcentaje)



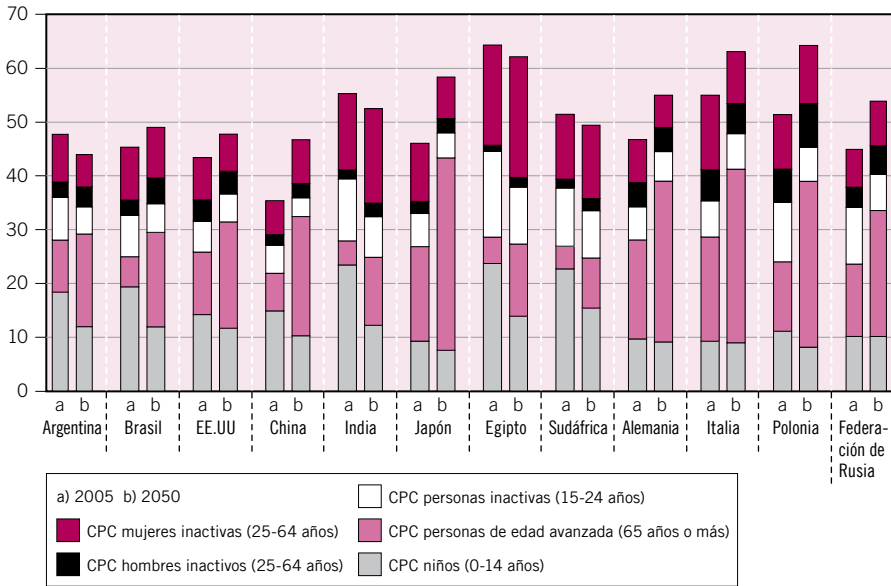
Nota: Hipótesis de la OIT: el consumo per cápita (CPC) para edades de 25-64 años equivale al 100 por ciento. Para los diferentes grupos de población dependiente: CPC (0-14) = 67 por ciento; CPC (65+) = 92 por ciento; CPC (15-24) = 92 por ciento; CPC [hombres (25-64)] = 92 por ciento; CPC [mujeres (25-64)] = 92 por ciento.

Fuentes: OIT, proyecciones sobre el mercado de trabajo; Naciones Unidas: *Estudio Económico y Social Mundial, 2007*; cálculos de la OIT, basados en OIT: *Economically active population estimates and projections* (Laborsta, quinta edición, revisión de 2008); y Naciones Unidas: *World Population Prospects, 2007, op. cit.*

También hay argumentos a favor de la aplicación de políticas para favorecer la integración en la fuerza de trabajo de los grandes grupos de mujeres inactivas en edad de trabajar y de los jóvenes desempleados. Inevitablemente, se producirán ciertos cambios en el consumo de los jóvenes, las personas no activas en edad de trabajar y las personas de edad avanzada. El gráfico 1.32 muestra el consumo total de los diferentes grupos de personas dependientes en relación con el consumo total, que podría expresarse con respecto a los ingresos totales percibidos por la fuerza de trabajo en el marco de un empleo. Los países con un perfil demográfico y de mercado de trabajo como el de Egipto se enfrentan a un desafío casi tan importante como el de las sociedades «envejecidas» (por ejemplo, Japón o Italia).

En términos reales, la redistribución no es perfecta. En el capítulo 2 se demostrará que la curva de las tasas de pobreza por edad tiene forma de U, sobre todo en los países en desarrollo. Al no haber regímenes de seguridad social con amplia cobertura, ello indica que la redistribución informal está lejos de lograr

Gráfico 1.32. Porcentajes de consumo por grupo dependiente, 2005 y 2050 (en porcentaje)



Fuente: Naciones Unidas: *Estudio Económico y Social Mundial*, 2007, pág. 67.

resultados idóneos. Lo mismo se aplica a los mecanismos formales, aunque con un desnivel medio inferior entre los ingresos reales y el umbral de la pobreza. Las tendencias que acabamos de analizar definen el contexto en que se plantean las dificultades de política tanto a los países en desarrollo como los desarrollados, cuestión que analizaremos en los próximos capítulos.

Repercusiones económicas y sociales del nuevo contexto demográfico

2

En el capítulo primero se ha descrito el nuevo contexto demográfico. En este segundo capítulo se examinan las repercusiones económicas y sociales que dicho contexto demográfico podría tener en cuanto al crecimiento, la pobreza, el empleo y la protección social tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Según el planteamiento defendido en las páginas que siguen, aunque muchos países en desarrollo todavía disfrutan del denominado «dividendo demográfico», la mayoría de los países desarrollados y algunos países de ingresos medios podrían tropezar con dificultades para afrontar las crecientes tasas de dependencia de la población de edad avanzada.

2.1. Relación entre los resultados económicos, el empleo y la seguridad social

La relación entre la seguridad social, el empleo y los resultados económicos es compleja y multidimensional. 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 gracias a los ingresos derivados del trabajo y ofrecen una protección contra los riesgos que inciden en 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.

Según algunos observadores, 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 un impacto negativo en los resultados económicos y el empleo. Al contrario, existen numerosas pruebas de los efectos positivos que la existencia de unos regímenes fiables de protección social pueden tener en la economía y el mercado de trabajo. En primer lugar, estos regímenes proporcionan ingresos a los desempleados, las personas con discapacidad, las personas de edad avanzada y a otros grupos vulnerables, y estabilizan el consumo durante las recesiones, contribuyendo con ello a sostener 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 productividad laboral; y, en tercer lugar, los propios servicios sociales son una fuente importante de empleo¹.

No obstante, el método específico que se adopte para financiar el gasto social y los incentivos establecidos en el sistema de prestaciones puede influir en los resultados macroeconómicos y en el comportamiento microeconómico. Una serie de estudios econométricos² ha permitido demostrar con datos empíricos que cuando la cuña fiscal es elevada³, ello puede redundar en un aumento del desempleo. Al respecto, se ha sostenido que, incluso cuando no es posible o conveniente recortar la cuña fiscal reduciendo el gasto público, dicha cuña puede todavía reducirse sustituyendo con otros impuestos los ingresos que genera. Sin embargo, estas alternativas deberían examinarse detenidamente, pues el aumento de otro tipo de impuestos planteará probablemente problemas de eficacia y equidad. Además, en algunos países industrializados se ha comprobado⁴ que el nivel y la duración de los subsidios de desempleo pueden tener efectos adversos en términos de desempleo, pero estos efectos pueden reducirse con una mejor concepción de las prestaciones y con políticas del mercado de trabajo adecuadas.

En conjunto, no cabe ninguna duda de que los buenos resultados económicos y en términos de empleo no tienen por qué ir en detrimento de unos niveles dignos de seguridad social. Desde un punto de vista histórico y mundial, puede verse que los países que han logrado un crecimiento sostenible a largo plazo, y los mejores resultados en la lucha contra la pobreza, tienen todos un sistema de

¹ OIT: *La protección social como factor productivo*, documento GB.294/ESP/4, Consejo de Administración, 294.ª reunión, Ginebra, 2005; contiene un análisis detallado y una lista de los efectos positivos de los regímenes de protección social.

² OCDE: *Employment Outlook 2006: Boosting jobs and incomes* (París, 2006).

³ La cuña fiscal (o carga impositiva sobre los salarios) es la diferencia entre el costo laboral que asume el empleador y el sueldo neto que percibe el trabajador.

⁴ C. Quintero-Rojas, S. Adjemian y F. Langot: *Growth, unemployment and tax/benefit system in European countries* (París, MPRA, 2008).

seguridad social de amplia cobertura. Los países de la OCDE han tomado la decisión de invertir 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, estrategias que iniciaron en etapas muy tempranas. Las investigaciones en la Unión Europea (UE) indican que muchos países han logrado mantener regímenes de seguridad social de calidad sin renunciar a buenos niveles de crecimiento económico⁵. En ausencia de datos estadísticos adecuados, el panorama en los países en desarrollo es menos claro, pero no hay razón para suponer que su experiencia será menos favorable a largo plazo que la experiencia de los países industrializados. Según una investigación reciente realizada en la India, el gasto global en protección social – calculado para un largo período, 1973-1999 – tuvo un impacto significativamente positivo en el crecimiento económico. Según el mismo estudio, las políticas de seguridad social pueden contribuir a incrementar la capacidad productiva de los pobres y, por consiguiente, al aumento de los ingresos y a la promoción del empleo⁶.

Además, la actual recesión económica, que está afectando tanto a los países desarrollados como en desarrollo, ha hecho que cobren prioridad las medidas macroeconómicas del lado de la demanda comprendidas en los programas políticos y económicos. Frente a la crisis mundial, hay un amplio consenso en torno a la idea de que los estímulos fiscales son fundamentales, y las actuales políticas ponen el acento tanto en el empleo como en la seguridad social. En un informe reciente, el Fondo Monetario Internacional (FMI) reconoce la importancia capital de las medidas para incrementar la demanda y restaurar la confianza. Según dicho informe, el conjunto óptimo de medidas fiscales debería ser oportuno, amplio, duradero, diversificado, adaptable a las circunstancias, colectivo y sostenible⁷.

Por consiguiente, ahora más que nunca es necesario generar sinergia entre las políticas para la protección social, el empleo, el crecimiento y el desarrollo. Los gobiernos, en colaboración con los interlocutores sociales, han de perseguir objetivos sociales junto con los económicos. Hay pruebas de que ello es posible, y hasta el momento no hay razón para creer que los cambios demográficos puedan impedirlo.

⁵ M. Cichon y W. Scholz: *Social security, social impact and economic performance: A farewell to three famous myths*, documento presentado al seminario conjunto DFID/GTZ/OIT sobre el cuestionamiento del actual paradigma de desarrollo (Ginebra, septiembre de 2006); y A. van de Meerendonk, A. de Graaf, C. Schmidt-Bens, U. Kulke y K. Hagemeyer: *Economic impacts of selected social security policies covered by international labour standards: a review of recent research* (Ginebra, OIT, 2007).

⁶ P. Justino: «Social security in developing countries: Myth or necessity? Evidence from India», en *Journal of International Development*, 2007, vol. 19, núm. 3, págs. 367-382.

⁷ O. Blanchard, C. Cotarelli, A. Spilimbergo y S. Symansky: *Fiscal policy for the crisis*, CEPR Discussion Paper No. 7130 (Londres, CEPR, 2009).

2.2. Repercusiones en el crecimiento económico

Dividendos demográficos en el mundo en desarrollo: ¿una oportunidad?

En un número creciente de países en desarrollo, como consecuencia del declive de la fecundidad y del aumento de la longevidad, el porcentaje de niños está empujando a disminuir mientras aumenta el de los adultos en edad de trabajar. Si se proporciona empleo productivo a esta fuerza de trabajo relativamente mayor, la tasa de crecimiento de los ingresos per cápita puede experimentar un impulso considerable, efecto que se ha denominado «dividendo demográfico». Para aprovechar las oportunidades que genera este dividendo demográfico y lograr una tasa de crecimiento económico superior de forma permanente será de importancia capital la promoción del empleo productivo y del trabajo decente.

Esta «oportunidad» demográfica se presentó por primera vez al mundo en desarrollo en los años setenta, 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 espera que este primer período del dividendo dure unos cincuenta años para los países de estas regiones, pero con variaciones importantes entre los mismos. Una excepción notable es China, donde la transición demográfica se completó en unos veinte años, como consecuencia de las políticas familiares de hijo único combinadas con el desarrollo socioeconómico⁸. La oportunidad se presentó más tarde en Asia Meridional (en torno a 1985) y en África Subsahariana (en torno a 1995). Se prevé que el primer período de dividendo para estas regiones sea más largo, entre sesenta y ochenta años⁹.

Las pautas y el nivel de crecimiento económico no sólo dependen del nivel de acumulación de riqueza, sino también de su distribución y transferencia. Cuando a los ingresos totales se añaden, por ejemplo, unos ingresos no derivados del trabajo sino de la herencia, aumenta la tasa de ahorro de los ingresos salariales, así como la tasa de ahorro general. Pero este proceso también conducirá a una mayor desigualdad de ingresos, perjudicial para el crecimiento económico. Según algunas estimaciones, es probable que esta última consecuencia tenga más incidencia que la primera en las sociedades en proceso de envejecimiento.

⁸ D. Yang y M. Wang: *Demographic ageing and employment in China* (OIT, en prensa).

⁹ R. Lee y A. Mason: *Population aging, wealth and economic growth: Demographic dividends and public policy*, documento informativo WESS (Nueva York, Naciones Unidas, 2007).

Repercusiones en los países desarrollados

La mayoría de los estudios sobre los efectos macroeconómicos del envejecimiento de la población en los países desarrollados se basa en la hipótesis de que la población que envejece podría convertirse en un lastre para el crecimiento económico, a menos que se detenga la disminución de la fuerza de trabajo y que se hagan mayores esfuerzos para incrementar la productividad laboral.

Según las proyecciones de la Comisión Europea¹⁰, el cambio demográfico limitará gradualmente las posibilidades futuras de crecimiento del empleo. Se prevé que la población en edad de trabajar (entre 15 y 64 años) descienda en la Europa de los 25 a partir de 2011 más o menos, pero es probable que el empleo total continúe aumentando hasta 2017 aproximadamente, debido a la mayor tasa de actividad. Gracias a unos mayores niveles educativos y a una mayor participación de las nuevas generaciones de mujeres en la fuerza de trabajo, se prevé un aumento de las tasas de empleo femenino desde el 55 por ciento que alcanzaban en 2004 hasta casi el 65 por ciento en 2025. También se espera que aumenten las tasas de empleo de los trabajadores de edad en estos mismos países, del 40 por ciento en 2004 al 47 por ciento en 2010, y hasta el 59 por ciento en 2025. Cuando el empleo comience a disminuir a partir de 2017, la productividad será una fuente muy importante de crecimiento económico futuro.

Para el conjunto de la Europa de los 25, la tasa potencial media de crecimiento del PIB anual descenderá del 2,4 por ciento en el período de 2004-2010 a sólo el 1,2 por ciento en el período de 2031-2050. Estos cálculos no tienen en cuenta el impacto de la migración internacional.

La mayoría de los países de Europa Central y Oriental también está sufriendo un envejecimiento de la población, pero las repercusiones económicas se han compensado en gran medida con el crecimiento de la productividad laboral¹¹. En comparación con Europa Occidental, los países de Europa Central y Oriental tienen mayores oportunidades de incrementar la productividad y, por consiguiente, de afrontar las consecuencias del envejecimiento de la población. Sin embargo, la migración a Europa Occidental ha afectado hasta cierto punto dicho potencial (en los años precedentes a la crisis). Gran parte de la primera caída de la productividad laboral, especialmente en los países del antiguo bloque soviético, se debió a un cambio económico general, desde una producción manufacturera con más alta productividad a una agricultura de subsistencia y unos servicios de baja

¹⁰ Comisión Europea: *Europe's demographic future: Facts and figures on challenges and opportunities* (Bruselas, 2007).

¹¹ M. Chawla, G. Betcherman y A. Banerji: *From red to gray: The «third transition» of aging populations in Eastern Europe and the former Soviet Union* (Washington D.C., Banco Mundial, 2007).

productividad. En Rumania, por ejemplo, el porcentaje de empleo en la agricultura creció rápidamente, pasando de un 30 por ciento aproximadamente en 1990 a casi el 43 por ciento en 2000, mientras que el empleo en la industria cayó del 40 por ciento a poco más del 25 por ciento.

Inicialmente, el aumento de la productividad se produjo más bien gracias a la reestructuración, pero ahora puede impulsarse cada vez más gracias a las ventajas de una mayor integración económica y a las mejores oportunidades de capacitación y de formación continua. Según las proyecciones, las políticas destinadas a incrementar la tasa de actividad de todas las edades tendrán más poder para mitigar los efectos del envejecimiento que las estrategias centradas en promover únicamente la tasa de actividad de los grupos de más edad¹².

Un importante desafío para las economías en proceso de envejecimiento es lograr un aumento significativo de la productividad laboral en complemento de las medidas para frenar la disminución de la oferta de mano de obra. Por ejemplo, según estimaciones de las Naciones Unidas, y suponiendo que ningún otro factor cambie, el Japón tendría que garantizar un incremento de la productividad laboral del 2,6 por ciento anual con el fin de mantener un crecimiento de los ingresos per cápita anuales del 2 por ciento durante los próximos cincuenta años, a fin de paliar el impacto negativo de una fuerza de trabajo menos numerosa. Más del 80 por ciento de ese aumento de la productividad laboral requerido se necesitaría para paliar el impacto del envejecimiento de la población en el crecimiento. Este mismo razonamiento es válido, aunque a niveles inferiores, para otras economías en proceso de envejecimiento, como las de Italia, Alemania y Estados Unidos.

2.3. Escasez de trabajadores y de competencias laborales

Varios países, en particular industrializados, están cada vez más preocupados – o lo estaban en el período que precedió a la crisis – por las previsiones acerca de la escasez de trabajadores. Según un estudio realizado en 2005 para el Gobierno de Australia, en ese país se preveía un déficit de 195.000 trabajadores entre 2005 y 2010 como resultado del envejecimiento de la población¹³. En Suecia algunos sectores económicos se enfrentan ya a la escasez de trabajadores. En 18 de 24 condados, principalmente en las regiones de las grandes ciudades, incluida Estocolmo,

¹² Chawla, Betcherman y Banerji, 2007, *op. cit.*

¹³ Gobierno australiano: *Workforce tomorrow: Adapting to a more diverse Australian labour market*, Department of Employment and Workplace Relations (Canberra, 2005).

la demanda de trabajadores supera el nivel de la oferta en sectores como la construcción y la industria mecánica. Para muchas empresas, esta escasez está generando una pérdida de rentabilidad y competitividad. La Confederación de Empresas Suecas propone como solución tratar de atraer más trabajadores extranjeros al mercado de trabajo sueco¹⁴.

Según las predicciones de la Comisión Europea, las actuales tendencias demográficas podrían generar importantes bloqueos del mercado de trabajo y escasez de competencias. Según un estudio de 2005, es poco probable que los desequilibrios del mercado de trabajo en los próximos años se limiten a los segmentos más calificados. El estudio llega a la conclusión de que los empleos disponibles en el futuro no serán únicamente los puestos creados para responder a una demanda creciente o para alimentar nuevos mercados, sino que se tratará también de empleos que quedarán vacantes tras la jubilación de quienes los ocupaban, un hecho que suele ignorarse. Si bien algunos de estos empleos podrían desaparecer al jubilarse quienes los ocupan, la mayoría no lo hará. El carácter de estos puestos de trabajo se ajusta más a la estructura predominante de empleo que el de los nuevos, aunque resultan más proclives a la división entre gestores y profesionales por una parte y trabajadores poco calificados por otra, reflejo de los patrones de empleo que imperan entre quienes se encuentran en sus últimos años de vida activa¹⁵.

Según el Banco Mundial¹⁶, la escasez de competencias en los nuevos Estados miembros de la UE ha aparecido, principalmente a partir de 2005, como una limitación al crecimiento del empleo. Los empleadores de la República Checa, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y Rumania mencionan la escasez de trabajadores calificados como obstáculo importante al crecimiento empresarial. En Letonia y Lituania, el número de empleos vacantes en la industria manufacturera ha aumentado drásticamente. También se ha producido este aumento en el sector de la construcción de ambos países, al igual que en el de Polonia. Ello se debe en parte a la emigración, asociada a la apertura de los mercados de trabajo en la Europa de los 15. Sin embargo, hay un excedente de trabajadores no calificados, particularmente en Bulgaria, República Checa, Eslovaquia y Hungría.

Las repercusiones de la escasez de trabajadores en sectores y profesiones específicos, como la atención sanitaria, es un problema acuciante. A este respecto, tanto

¹⁴ European Industrial Relations Observatory On-line (EIROOnline): *Tackling the shortage of skilled labour in industry*, 2008, en la dirección: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/1/articles/se0801029i.htm>.

¹⁵ Comisión Europea: *The implication of demographic trends for employment and jobs* (Reino Unido, Alphametrics Ltd., 2005).

¹⁶ P. Mitra: *Innovation, inclusion and integration. From transition to convergence in Eastern Europe and the former Soviet Union* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2008).

los países desarrollados como en desarrollo se enfrentan a importantes problemas provocados por la escasez de trabajadores sanitarios calificados. La Organización Mundial de la Salud (OMS) calcula un déficit mundial de 4,3 millones de estos trabajadores¹⁷. Este déficit es más agudo en los países que más los necesitan. En los países en desarrollo, especialmente los de bajos ingresos, la escasez de trabajadores sanitarios calificados es ya manifiesta y va en aumento; estos países también necesitarán más profesionales sanitarios para hacer frente a las enfermedades crónicas. En los países desarrollados también crece la demanda de personal especializado para los hospitales y las instalaciones de atención a largo plazo, asociada al envejecimiento de la población.

Ya en la actualidad, uno de cada cinco médicos en ejercicio en los Estados Unidos se ha formado en el extranjero, y en 2020 este país podría sufrir un déficit de hasta 800.000 enfermeras y 200.000 médicos. En Zimbabwe se formaron 1.200 médicos durante los años 1990, pero sólo 360 han permanecido en el país. En Zambia, sólo 50 de los 600 médicos formados en los últimos cuarenta años siguen todavía en su país¹⁸. El número de vacantes del servicio de salud de Ghana es una manifestación de la crisis del sistema sanitario nacional. En 2002 el déficit de médicos era cercano al 50 por ciento, y el de enfermeras profesionales llegaba al 57 por ciento. En una comunicación de 2002, el director general del servicio de salud de Ghana indicaba que había más médicos de Ghana trabajando en el extranjero que dentro del país. Los países principales de destino de estos profesionales son, por orden numérico, los Estados Unidos, Reino Unido, Sudáfrica y Canadá¹⁹.

2.4. Productividad e ingresos

A escala macroeconómica, se suele considerar que el aumento de la productividad resulta de una serie de factores de producción, como el capital, la mano de obra y la tecnología, todos ellos interrelacionados. La contribución del capital y de la mano de obra al crecimiento aumenta con la inversión en capital físico y humano. Las actividades de investigación y desarrollo son la base para la creación y la mejora de tecnologías y productos, así como para lograr mejores métodos de trabajo.

¹⁷ OMS: *Informe sobre la salud en el mundo 2006* (Ginebra, 2006).

¹⁸ L. Garret: «The challenge of global health», en *Foreign Affairs*, vol. 86, núm. 1, 2007.

¹⁹ J. Crush (director): *The Brain Drain of health professionals from sub-Saharan Africa to Canada*, Southern African Migration Project (SAMP) (Ciudad del Cabo y Queen's University, Canadá, 2006).

La innovación y la creatividad son cualidades que suelen asociarse con los miembros más jóvenes de la sociedad. Por ello, hay quienes sostienen que la reducción de la proporción de trabajadores jóvenes en la fuerza de trabajo podría frenar los avances en ciencia y tecnología, lo cual tendría un efecto negativo en el aumento de la productividad.

Una creencia habitual es que los trabajadores son menos productivos y resultan más caros a medida que envejecen. Se tiene la idea de que la productividad puede disminuir con la edad debido al deterioro de las capacidades mentales y físicas y a la obsolescencia de las competencias laborales, así como al hecho de que los costos laborales aumentan, especialmente dentro de los sistemas salariales basados en la antigüedad. 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 más abruptamente 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 contratar a trabajadores de edad o a mantenerlos más allá de una cierta edad²⁰.

Sin embargo, los datos de que se dispone no refrendan la creencia de que los trabajadores de más edad son necesariamente menos productivos que sus colegas más jóvenes. Por consiguiente, una fuerza de trabajo de más edad y una vida laboral más larga no implican necesariamente una menor productividad. Según un estudio exhaustivo de la amplia literatura existente sobre la relación entre edad y productividad, las capacidades verbales y de comunicación permanecen prácticamente intactas a lo largo de todo el ciclo vital²¹.

Los trabajadores de edad suelen apoyarse en los conocimientos, capacidades y experiencia profesional general adquiridos a lo largo de su vida laboral. Lo que suelen aportar al final de su carrera va mucho más allá de sus diplomas oficiales. Aptitudes como la exactitud, la fiabilidad o la capacidad de comunicación con los clientes y otros colegas son características de muchos trabajadores de edad²². La renuncia prematura a estas competencias, o la imposibilidad de reemplazarlas, suele entrañar un riesgo económico para la empresa. Así lo han demostrado tanto

²⁰ OCDE: *Live longer, work longer* (París, 2006), pág. 67.

²¹ V. Skirbekk: *Age and individual productivity: A literature survey* (Rostock, Max Planck Institute for Demographic Research, 2003).

²² Entre las cualidades importantes que suelen citarse en la literatura sobre los trabajadores de edad figuran la estabilidad, la fiabilidad, un menor absentismo voluntario, una menor rotación y la lealtad a la empresa.

la experiencia como la investigación: los trabajadores de edad – bien situados en los puestos que corresponden a sus capacidades individuales – son muy productivos²³.

También se ha observado que 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 contribuciones 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 salariales²⁴. Según un estudio reciente, las cuñas fiscales elevadas se asocian con menores perspectivas de empleo para los trabajadores de edad²⁵.

Con respecto a los ingresos, existe gran variabilidad entre grupos regionales y países, algunos de los cuales hacen hincapié en 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 situación de empleo 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 55-64 años y sólo disminuyen a partir de los 65 años²⁶.

Aunque los salarios basados en la antigüedad pueden fomentar la lealtad de los trabajadores y ayudar a retenerlos en la empresa a edades más jóvenes, es probable que reduzcan las posibilidades de contratación y de retención de los trabajadores de más edad²⁷. En otros lugares se ha observado que para los trabajadores de edad que corren el riesgo de despido puede haber razones que justifiquen la aceptación de salarios más bajos a cambio de la seguridad en el empleo. No obstante, la cuestión principal que ha de examinarse es cómo pueden estructurarse los salarios de una forma equitativa que aliente la productividad de los trabajadores de edad en el lugar de trabajo reconociendo al mismo tiempo sus necesidades financieras²⁸.

Con el fin de abandonar el sistema salarial basado en la antigüedad en favor de un sistema más flexible, Singapur estableció en 2004 una comisión tripartita integrada por representantes del Gobierno, de los empleadores y de los sindicatos.

²³ G. Naegele y A. Walker: *A guide to good practice in age management* (Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound), Dublín, 2006).

²⁴ OCDE, 2006, *op. cit.*

²⁵ A. Bassanini y R. Duval: *Employment patterns in OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions* (París, 2006).

²⁶ Eurofound: *Working conditions of an ageing workforce* (Dublín, 2008).

²⁷ OCDE, 2006, *op. cit.*

²⁸ N. S. Ghosheh, S. Lee y D. McCann: *Conditions of work and employment for older workers in industrialized countries: Understanding the issues* (Ginebra, OIT, 2006).

Recuadro 2.1. Salarios basados en la antigüedad en el Japón y la República de Corea

El Japón y la República de Corea son dos países en los que los sistemas salariales basados en la antigüedad están muy asentados en las prácticas nacionales, lo cual lleva a las empresas a fijar la jubilación obligatoria a edades relativamente tempranas. En consecuencia, pocos trabajadores mayores son mantenidos en sus puestos en el Japón después de los 60 años, y después de los 55 en la República de Corea. De hecho, mientras en los demás países los salarios de los hombres descienden generalmente después de los 50-54 años, en la República de Corea ello sucede a partir de los 45-49 años.

Cuando sus contratos de trabajo finalizan a la edad de 60 años, los trabajadores japoneses que desean permanecer en la misma empresa pueden ser contratados de nuevo con un salario inferior o en un puesto diferente. Al llegar a los 60 años, el salario medio de los trabajadores japoneses disminuye considerablemente, independientemente del tamaño de la empresa, aunque la caída salarial media suele ser mayor en las empresas con mayor número de trabajadores. Así, en empresas con 100 a 999 trabajadores, el recorte se sitúa en torno al 30 por ciento, mientras que en las empresas de más de 1.000 trabajadores el recorte es de un 35 por ciento.

Nota: Los sistemas salariales basados en la antigüedad también se utilizan, aunque en menor medida, en las prácticas de fijación salarial de países como Austria, Bélgica, España, Francia y Países Bajos.

Fuentes: OCDE: *Korea, Ageing and Employment Policies* (París, 2004), y OCDE: *Live longer, work longer* (París, 2006).

El sistema salarial flexible de este país requiere una estructura con más componentes variables, como las primas al desempeño. Ello está íntimamente relacionado con las actividades de valor añadido por parte de los trabajadores y el desempeño de la empresa. Aunque las pequeñas y medianas empresas (PYME) han sido más lentas en adoptar la reforma salarial, en junio de 2005 el 90 por ciento de la fuerza de trabajo de las grandes empresas y el 73 por ciento de los trabajadores de las PYME trabajaban bajo estructuras salariales que contenían al menos una recomendación salarial clave²⁹.

Por último, está demostrado que la probabilidad de aumento de las discapacidades es proporcional a la edad, y que por ende el envejecimiento de la población se traduce también en un aumento de la proporción de la fuerza de trabajo

²⁹ S. Thangavelu: *Country study on the promotion of decent work for older persons in the formal and informal economy – Case of Singapore* (Singapur, Universidad Nacional, 2008).

con discapacidades relacionadas con la edad. Por consiguiente, las políticas para integrar a las personas discapacitadas en la fuerza de trabajo serán cada vez más importantes³⁰, particularmente en las economías que experimentan escasez de calificaciones y de trabajadores.

2.5. Pobreza y economía informal

Gran parte del análisis anterior sobre la relación entre envejecimiento, crecimiento, productividad y salarios está relacionada con el empleo asalariado en el sector formal. En cambio, hay relativamente pocos estudios sobre el impacto global del envejecimiento de la sociedad en la pobreza y la economía informal, algo que afecta principalmente, pero no de forma exclusiva, a los países en desarrollo.

Las sinergias entre el cambio demográfico, la distribución por grupos de edad y el desarrollo económico llevan tiempo debatiéndose, tanto en los círculos políticos como entre los investigadores. Un influyente informe publicado en los años ochenta³¹ concluyó que, «a fin de cuentas, llegamos a la conclusión cualitativa de que un crecimiento demográfico más lento podría ser beneficioso para el desarrollo económico en la mayoría de países en desarrollo». Esta cuestión se debatió también en profundidad en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD, El Cairo, 1994), donde los países se comprometieron a adoptar un enfoque amplio que incluiría la integración de las políticas demográficas y de desarrollo³². En un proyecto de investigación exhaustivo encargado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) se examinaron con detenimiento las consecuencias del cambio demográfico en la pobreza y el desarrollo³³. Las conclusiones de este estudio defienden el argumento de que la transición demográfica y la disminución de la tasa de crecimiento demográfico que se han registrado a lo largo de las últimas décadas en la mayor parte de los países en desarrollo han contribuido y están contribuyendo a que personas sumidas en la pobreza de todo el mundo tengan una vida mejor.

³⁰ OIT: *Calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*. Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 2008.

³¹ National Research Council: *Population growth and economic development: Policy questions* (Washington, D.C., 1986).

³² Naciones Unidas: *Programa de acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, documento A/CONF:171/13 (El Cairo, 1994).

³³ N. Birdsall, A. Kelley y S. Sinding: *Population matters: Demographic change, economic growth, and poverty in the developing world* (Nueva York, Oxford University Press, 2001).

La pobreza presenta unas dimensiones de edad y sexo específicas y a menudo acumulativas. El envejecimiento demográfico acelerado en los países en desarrollo entrañará un rápido aumento del número de personas de más edad, así como de su proporción en el conjunto de la población. En la medida en que las personas de edad, y en particular las mujeres mayores, están más expuestas al riesgo de la pobreza, es probable que el envejecimiento demográfico contribuya al aumento de la pobreza, sobre todo en esos países. No cabe duda de que las actuales tendencias demográficas, combinadas con el impacto de las migraciones y del VIH/SIDA, acentuarán este problema en el futuro.

En los países en desarrollo, donde hay un acceso limitado a las prestaciones de la seguridad social, la relación entre edad y pobreza se representa gráficamente en forma de U, es decir, la incidencia de la pobreza es superior en los jóvenes y las personas de edad. Las pruebas recopiladas en estudios cualitativos y participativos respaldan esta tesis y sugieren que diversos factores influyen en la pobreza y en la vulnerabilidad al final de la vida³⁴. El acceso de las personas de edad al empleo retribuido, los servicios básicos y las redes sociales constituyen un componente fundamental para su bienestar. Las conclusiones de un estudio sobre la pobreza en África Occidental ponen de manifiesto la fuerte probabilidad de que las personas de edad corran mayor riesgo de caer en la pobreza que los adultos más jóvenes³⁵.

La incidencia de la pobreza en la vejez no está equitativamente repartida entre zonas urbanas y zonas rurales. En la mayoría de países, la pobreza en la vejez es más acusada en las zonas rurales. En China, por ejemplo, el estudio llevado a cabo en 2000 por el Comité de Trabajo sobre el Envejecimiento y la Asociación sobre el Envejecimiento concluyó que la incidencia de la pobreza en las zonas rurales se situaba cuatro puntos porcentuales por encima de la de las zonas urbanas. Además, según los datos disponibles, en las zonas urbanas las mujeres de edad presentan un índice de pobreza mayor que los hombres, y los índices de pobreza disminuyen significativamente entre las personas que perciben una pensión³⁶.

Las personas de edad avanzada realizan una contribución fundamental a las economías y las sociedades. En la India, un estudio reciente pone de manifiesto que en los hogares donde moran personas mayores no se registran índices de pobreza superiores a los de los hogares en los que no viven ancianos³⁷. Sin

³⁴ A. Barrientos, M. Goman y A. Heslop: «Old age poverty in developing countries: Contributions and dependence in later life», en *World Development* (Oxford), vol. 31, núm. 3, 2003.

³⁵ F. Ogwumike e I. Aboderin: «Exploring the links between old age and poverty in anglophone West Africa: Evidence from Nigeria and Ghana», en *Generations Review*, vol. 15, núm. 2, abril de 2005.

³⁶ Yang y Wang, en prensa, *op. cit.*

³⁷ S. Pal y R. Palacios: *Understanding poverty among the elderly in India: Implications for social pension policy* (Bonn, Institute for the Study of Labor, 2008).

embargo, un estudio de 15 países del África Subsahariana demostró que, en ocho países, la incidencia de la pobreza era significativamente más alta en los hogares donde las personas de edad vivían con niños, por lo general sus nietos³⁸. En este tipo de hogares, en los que falta una generación, la ausencia de los padres se debe en gran medida a la mortalidad por causa del VIH/SIDA, y las personas de edad son las únicas que proveen de alimentos y cuidados a los niños pequeños³⁹. En la República Unida de Tanzania, por ejemplo, en el 28 por ciento de los hogares el cabeza de familia es una persona mayor de 55 años, en el 68 por ciento de estos hogares se atiende a huérfanos o niños vulnerables por causa del VIH/SIDA u otros factores, y el 61 por ciento de estos hogares está encabezado por una mujer mayor de 55 años⁴⁰.

Por sus repercusiones demográficas y económicas, la pandemia del VIH/SIDA plantea un serio desafío para la gestión financiera de los sistemas nacionales de protección social. Si bien la proporción de contribuyentes que alcanza la edad de la jubilación está en declive, el número de dependientes supervivientes que tiene derecho a una pensión es cada vez mayor. A partir de un modelo de presupuesto social simplificado, se ha observado⁴¹ que, siempre que un sistema de pensiones pueda hallar nuevos contribuyentes para sustituir a los que mueren prematuramente por causa del SIDA, el impacto de esta enfermedad en los sistemas de pensiones nacionales se podría gestionar desde el punto de vista financiero, pero necesitaría de un compromiso político para reasignar recursos a la sanidad y a otros componentes de la seguridad social.

En América Latina y el Caribe, los patrones de pobreza en la vejez también difieren considerablemente en función de los países, y dependen sobre todo del grado de desarrollo de los sistemas de pensiones. Mientras que en los países de América del Sur, que cuentan con sistemas de pensiones relativamente bien desarrollados (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), la pobreza en la vejez es muy inferior al promedio nacional, en muchos otros países de la región esta cifra es igual o superior al promedio nacional⁴². Cuatro de los cinco países del África Meridional

³⁸ N. Kakwani y K. Subbarao: *Ageing and poverty in Africa and the role of social pensions* (Brasilia, Centro Internacional para la Pobreza del PNUD, 2005).

³⁹ Naciones Unidas: *Estudio Económico y Social Mundial 2007: Desarrollo en un mundo que envejece* (Nueva York, 2007), pág. 95.

⁴⁰ HelpAge International: *Mainstreaming ageing into the Tanzania poverty reduction strategy* (Dar es-Salaam, 2004).

⁴¹ P. Plamondon, M. Cichon y P. Annycke: «Financial effects of HIV/AIDS on national social protection schemes», en M. Haacker (director): *The macroeconomics of HIV/AIDS* (Washington, D.C., FMI, 2004).

⁴² L. Gasparini, J. Alejo, F. Haimovich, S. Olivieri y L. Tornarolli: *Poverty among the elderly in Latin America and the Caribbean* (La Plata, CEDLAS, 2007), pág. 33.

que disponen de sistemas universales de pensiones sociales – Botswana, Lesotho, Mauricio y Sudáfrica – progresan con mayor rapidez que sus vecinos hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativos a la erradicación del hambre y la pobreza, la finalización de la escuela primaria y la igualdad entre los sexos en la enseñanza primaria; por otra parte, en Namibia se ha registrado un mayor gasto en educación y sanidad infantil para los hogares en los que vive una persona de edad que percibe una pensión social. Se constatan resultados similares en Zambia y Mozambique, donde las transferencias en efectivo a las personas de edad se han traducido en mayores niveles de gasto destinado a la escolaridad de los niños⁴³.

No obstante, a escala mundial, cerca del 80 por ciento de la población total no dispone de una protección suficiente frente a los problemas de salud, las discapacidades o la falta de ingresos cuando llega a la vejez⁴⁴. Esto significa que, nada más que en los países de ingresos bajos y medios, alrededor de 342 millones de personas de edad carecen actualmente de una seguridad de ingresos adecuada. Esta cifra podría alcanzar 1.200 millones de aquí a 2050 si no se amplía la cobertura de los actuales mecanismos destinados a garantizar la seguridad de los ingresos en la vejez⁴⁵.

En los países en desarrollo, una proporción significativa de la mano de obra participa en la economía informal. La OIT estima que el empleo informal acapara alrededor del 65 por ciento de los empleos no agrícolas en los países en desarrollo en Asia, el 51 por ciento en América Latina, el 48 por ciento en África Septentrional y el 72 por ciento en África Subsahariana. Esta proporción sería mayor en algunos países si se incluyera el empleo informal en el sector agrícola⁴⁶. Las relaciones laborales en la economía informal suelen ser ambiguas o disimuladas, y sus condiciones exacerban las desigualdades por razón de sexo y perjudican especialmente a las personas de edad. En los últimos años, diversos países de distintas regiones (como Chile, Costa Rica, Ghana, Malawi, Marruecos, Perú, Reino Unido, Sudáfrica y Tailandia) han aprobado nuevas leyes o han modificado la legislación vigente para ampliar su aplicación a grupos específicos de trabajadores a domicilio, trabajadores en régimen de subcontratación y trabajadores domésticos, y/o para abordar las ambigüedades inherentes a las relaciones de trabajo⁴⁷. La Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), aporta

⁴³ OIT: *Africa study on demographic change* (en prensa).

⁴⁴ OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002.

⁴⁵ Naciones Unidas, *Estudio Económico y Social Mundial 2007*, op. cit., pág. xiv.

⁴⁶ OIT: *Women and men in the informal economy* (Ginebra, 2002).

⁴⁷ OIT: *La economía informal*, documento GB.298/ESP/4, Consejo de Administración, 298.ª reunión, Ginebra, 2007.

más orientaciones acerca de este último punto. La resolución y las Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal adoptadas en 2002⁴⁸ establecen un marco de acción exhaustivo para salir de la informalidad, y reconocen asimismo que los trabajadores de más edad son uno de los grupos «especialmente vulnerables a los déficit más graves de trabajo decente en la economía informal».

En muchos países en desarrollo, ha quedado demostrado que la mayoría de las personas de edad que necesitan trabajar suelen ser trabajadores por cuenta propia o empresarios, en lugar de trabajadores asalariados y que, de hecho, muchos trabajan en el sector informal. En América Latina, la proporción de empleo informal en la vejez es alta y en diversos países de la región la proporción de mujeres mayores que trabajan en la economía informal es superior a la de los hombres⁴⁹.

En la India, la mayor parte de las personas de edad son trabajadores por cuenta propia o trabajadores ocasionales. Aunque en ese país la proporción de trabajadores de edad establecidos por cuenta propia pasó del 75,6 por ciento en 1983 al 81,5 por ciento en 2004-2005, el porcentaje de trabajadores ocasionales en esta franja de edad se situó entre el 17,1 por ciento y el 16,5 por ciento en el período correspondiente. A su vez, la proporción de trabajadores asalariados mayores pasó del 4,4 por ciento en 2004-2005 al 6,5 por ciento en 1983. Si bien esta tendencia general puede aplicarse a las personas de edad de ambos sexos, cabe destacar que una mayor proporción de hombres mayores se dedica al trabajo por cuenta propia, mientras que la mayoría de las mujeres de edad desempeña trabajos ocasionales⁵⁰. En China, según una encuesta urbana reciente, se ha detectado una marcada tendencia a la informalización del empleo en el mercado de trabajo de las zonas urbanas que está afectando a las personas de edad. Si analizamos la situación del empleo informal por grupo de edad y por sexo, podemos comprobar que los grupos de personas de edad presentan una tasa de actividad más alta en la economía informal, en particular las mujeres mayores⁵¹.

No obstante, las estrategias de lucha contra la pobreza en los países desarrollados rara vez están dirigidas específicamente a los grupos de personas de edad.

⁴⁸ La resolución se adoptó en la 90.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2002). En la resolución se define la economía informal como el conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas y empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir, que si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos.

⁴⁹ Véase un análisis de género detallado sobre la informalidad en la vejez en F. Bertranou (director): *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina* (Santiago de Chile, OIT, 2006).

⁵⁰ S. Rajan: *Demographic ageing and employment in India* (OIT, en prensa).

⁵¹ Yang y Wang, en prensa, *op. cit.*

La escasa prioridad que se da a la pobreza en la vejez es una antigua deficiencia de los programas de desarrollo. Está muy extendida la creencia de que la reducción de la pobreza entre los mayores puede tener un impacto en la lucha contra la pobreza y el desarrollo económico muy inferior a, por ejemplo, los programas destinados a luchar contra la pobreza entre los niños y los jóvenes. Cuatro de los cinco países del África Meridional que disponen de sistemas universales de pensiones sociales – Botswana, Lesotho, Mauricio y Sudáfrica – progresan con mayor rapidez que sus vecinos hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativos a la erradicación del hambre y la pobreza, la finalización de la escuela primaria y la igualdad entre los sexos en la enseñanza primaria; por otra parte, en Namibia se ha registrado un mayor gasto en educación y sanidad infantil para los hogares en los que vive una persona de edad que percibe una pensión social. Se constatan resultados similares en Zambia y Mozambique, donde las transferencias en efectivo a las personas de edad se han traducido en mayores niveles de gasto destinado a la escolaridad de los niños.

2.6. Patrones de jubilación

Las pensiones reglamentarias de la seguridad social, fuertemente arraigadas en los valores tradicionales de la solidaridad intergeneracional, se convirtieron rápidamente en una parte importante de las disposiciones intergeneracionales de la sociedad y se consideraron como un complemento necesario para las disposiciones informales. Sin embargo, el concepto común de «jubilación» y «pensión de jubilación» evolucionó a lo largo del siglo xx en los países desarrollados, donde el derecho a la jubilación se ha reconocido para la mayoría de la población.

Hace más de cien años, cuando se establecieron los primeros sistemas 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. Incluso el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), relaciona sin ambigüedades la edad de jubilación con 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.» No obstante, en los países de ingresos altos, la jubilación se empezó a considerar como un período de descanso y ocio que los trabajadores tenían bien merecido después de años de desempeñar un duro trabajo.

En los países de ingresos altos y en algunos países de ingresos medios, la edad efectiva para la jubilación empezó a disminuir, aunque la esperanza de vida era cada vez más larga y el estado de salud de la población en esa franja de edad era cada vez mejor. Actualmente, se está detectando un cambio de rumbo respecto del deseo y la propensión a jubilarse a una edad temprana. Paralelamente, en los países de ingresos bajos, y en muchos países de ingresos medios cuyos sistemas de seguridad social están poco desarrollados, a muchos trabajadores les gustaría jubilarse antes pero, debido a las circunstancias económicas, se ven obligados a seguir trabajando. Sin acceso a una jubilación digna, podrían verse obligados a trabajar contra su voluntad y posiblemente a pesar de padecer problemas de salud. De hecho, esta es la situación predominante en todo el mundo: la mayoría de los habitantes del planeta trabaja hasta edades muy avanzadas y a menudo hasta que muere.

Una encuesta llevada a cabo en el Reino Unido estableció una diferencia entre los factores involuntarios (de empuje) y voluntarios (de atracción) que determinan la jubilación. Los factores involuntarios incluyen los problemas de salud, la reducción de plantilla, la falta de satisfacción en el trabajo, las responsabilidades familiares, o la modificación de las funciones que el trabajador desempeña en su trabajo o bien los cambios en la propia naturaleza del trabajo. Otros factores involuntarios citados eran la recesión y la reestructuración industrial, así como la edad de jubilación impuesta por el empleador. La mala salud era el factor involuntario que figuraba con mayor frecuencia en las respuestas. Entre los factores voluntarios, el principal factor era la seguridad financiera, esto es, la posibilidad de jubilarse y disponer de los medios de sustento necesarios. Otros factores voluntarios incluyen la posibilidad de cuidar del hogar y/o pasar más tiempo con la familia, así como el deseo de disfrutar del tiempo de ocio y poder dedicarse a las aficiones de cada cual⁵².

La necesidad de disponer de dinero es el principal motivo que impulsa a un trabajador a seguir trabajando, pero no constituye el único factor. Otras razones prácticas y algunas consideraciones de carácter exclusivamente personal también contribuyen a que una persona de edad decida seguir trabajando o reintegrarse a la fuerza de trabajo tras un período de inactividad. En la encuesta del Reino Unido citada anteriormente se recogen también respuestas relativas a la satisfacción en el puesto de trabajo y al deseo de mantenerse en forma y activo para justificar la permanencia en el trabajo⁵³. La mala salud puede explicar la decisión de jubilarse a una edad temprana, si bien los trabajadores encuestados también aludieron a la

⁵² P. Irving, J. Steele y N. Hall: *Factors affecting the labour market participation of older workers: qualitative research*, Department for Work and Pensions, Research Report, núm. 281 (Londres, 2005), pág. 3.

⁵³ *Ibid.*, pág. 60.

mejora de la salud y del bienestar y al mayor equilibrio entre la vida profesional y la vida familiar como factores que justificaban su decisión de seguir trabajando. Entre las ventajas derivadas de la prolongación de la vida laboral también se incluyen las relaciones con los compañeros de trabajo y los superiores, incluidos los sentimientos de aprecio y pertenencia, así como el mayor tiempo disponible para preparar mejor la jubilación⁵⁴.

Las preferencias y planes de jubilación de los trabajadores de edad que tienen otras alternativas han de interpretarse a la luz de un contexto social más amplio, que engloba las decisiones que adopten las administraciones locales y nacionales, las empresas, los interlocutores sociales y una gran variedad de actores de la sociedad civil. Los trabajadores consideran que el derecho a la jubilación y el acceso a una atención médica barata o gratuita es una remuneración diferida de sus años de trabajo. Las sociedades que mantienen la jubilación a edades relativamente tempranas deben aceptar que, si no se puede compensar con una mayor productividad de la fuerza de trabajo restante, esta redistribución implícita de la renta tendrá un costo en términos del nivel de bienestar global. La sociedad se enfrenta pues a un importante desafío, que estriba en cómo conciliar los deseos de los trabajadores mayores con las necesidades de mano de obra de las empresas y organizaciones y con un funcionamiento relativamente homogéneo del conjunto de la sociedad.

2.7. Seguridad social: ampliación y sostenibilidad

La seguridad social en general, y las pensiones de la seguridad social en particular, han demostrado que, si están bien diseñadas y gestionadas, resultan muy eficaces para prevenir la pobreza y la inseguridad social a lo largo de todo el ciclo de vida de las personas. Por consiguiente, pueden desempeñar un importante papel a la hora de responder a los desafíos que plantea el cambio demográfico tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Un aspecto crucial del mandato de la OIT y del Programa de Trabajo Decente consiste en promover la seguridad social para todos y, por lo tanto, en permitir que todos los habitantes del planeta puedan afrontar las dificultades de la vida cuando lo necesiten – independientemente de si se enfrentan a una crisis social permanente caracterizada por una pobreza persistente, a un cambio económico estructural motivado por ajustes económicos o del mercado de trabajo, a un cambio demográfico o de las

⁵⁴ Eurofound: *Employment initiatives for an ageing workforce in the EU-15* (Dublín, 2006).

estructuras familiares o a una situación de pobreza temporal, como el desempleo a consecuencia de una crisis económica y financiera mundial.

En muchos países de la OCDE, en particular los europeos, la solidez de las pensiones de la seguridad social y la prestación de una atención médica asequible ha propiciado la ruptura de la relación en forma de U entre edad y pobreza, y la incidencia de la pobreza en la vejez es en algunos casos incluso inferior a la de otros grupos de edad. Un estudio de la OCDE⁵⁵ revela que en la mayoría de países estudiados la incidencia de la pobreza era muy inferior en los años noventa que en los setenta, y en el caso del Canadá y los Países Bajos, la pobreza en la vejez era inferior a la de cualquier otro grupo de edad (en personas mayores de 18 años).

Ya que es fundamental tener una perspectiva completa de la relación y las transferencias intergeneracionales, cabe añadir que, al mismo tiempo, en muchos de esos países ha aumentado la incidencia de la pobreza entre los más jóvenes. El principal motivo para ello es el aumento sustancial de la tasa de desempleo (y en particular el aumento del desempleo juvenil), así como el reducido margen fiscal para el gasto en políticas de mercado de trabajo, prestaciones de desempleo y ayudas para familias jóvenes con hijos, que tuvo lugar cuando los gobiernos trataron de contener el gasto social global y el gasto público total en los decenios de 1980 y 1990. También se contuvo el gasto en las pensiones. No se sabe en qué medida los sistemas de pensiones de los países de la OCDE seguirán desempeñando la función de prevención de la pobreza con el mismo ímpetu en el futuro. Diversos estudios de la Unión Europea⁵⁶ y la OCDE⁵⁷ revelan que las reformas de las pensiones emprendidas recientemente en muchos países llevarán gradualmente a una reducción sustancial de los niveles de prestaciones.

Habida cuenta de que el gasto en las pensiones y la atención sanitaria suele acaparar más de dos tercios del gasto total de la seguridad social en cada país, analizaremos ahora esas dos prestaciones de la seguridad social, así como el nuevo desafío al que se enfrentan las viejas sociedades, esto es, la atención a largo plazo. La sección concluirá con consideraciones acerca de la viabilidad financiera de los sistemas de seguridad social de cada país.

⁵⁵ OCDE: *Ageing and income. Financial resources and retirement in nine OECD countries* (París, 2001).

⁵⁶ Unión Europea: *Current and prospective theoretical pension replacement rates*, Informe del Subgrupo de Indicadores del Comité de Protección Social (Bruselas, 2006).

⁵⁷ OCDE: *Pensions at a glance 2005* (París, 2005).

Envejecimiento y cobertura de las pensiones

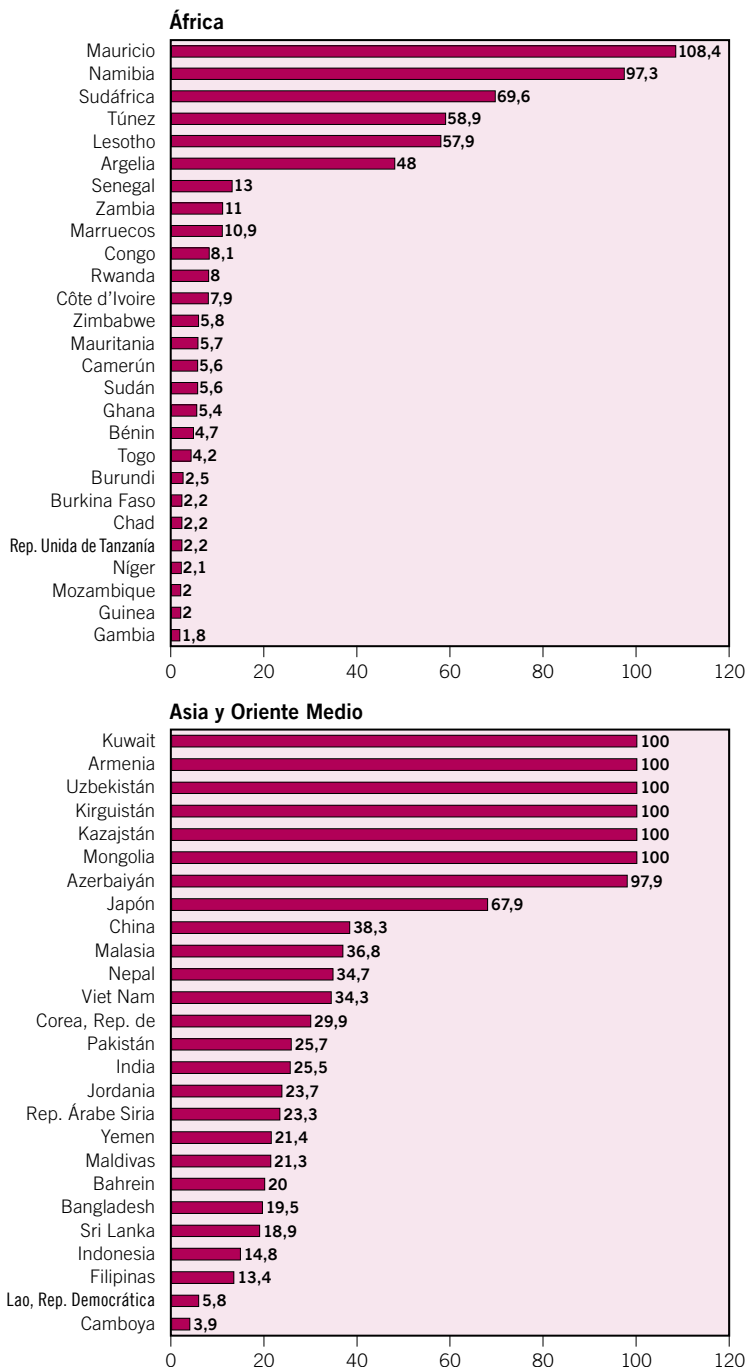
Los países de ingresos altos y un número creciente de países de ingresos medios disponen o se están dotando de una cobertura universal en materia de jubilación y salud. Sin embargo, la mayor longevidad y la vida laboral relativamente corta hacen que los sistemas de seguridad social estén sometidos a una presión financiera creciente, que a menudo da lugar a reformas que bien podrían acarrear una mengua de las prestaciones para las futuras generaciones de jubilados. En la mayor parte de países de ingresos bajos la población no se beneficia de ningún tipo de asistencia social no contributiva ni de pensiones universales que puedan sacarles de la pobreza cuando alcancen la edad de jubilación. El acceso a la atención sanitaria también supone un gran reto para la mayor parte de los países en desarrollo, sobre todo en lo que atañe a las personas de edad, que necesitan un mayor número de servicios.

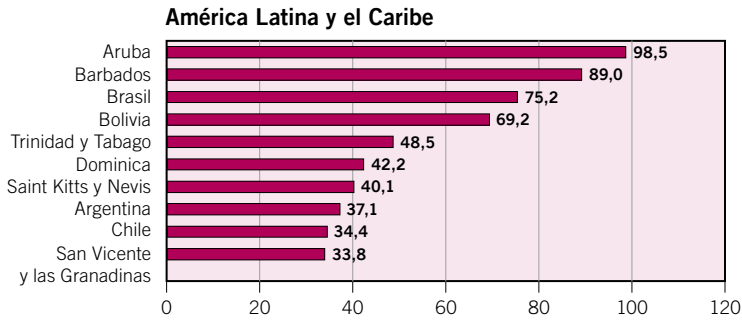
En el gráfico 2.1 se ilustra el alcance de la cobertura de las pensiones en una selección de países de diversas regiones del mundo. La cobertura se puede medir de diversas maneras, siempre que los datos lo permitan. En este gráfico utilizamos como indicador supletorio a un conjunto de jubilados como proporción de la población de 60 años o más. Un indicador ideal mostraría qué porcentaje de la población total por encima de un límite de edad determinado (60 o 65 años) está recibiendo algún tipo de prestación de jubilación. Pero, para ello, necesitaríamos información sobre el número de beneficiarios de pensiones por edad, y esta cifra no está disponible para todos los países seleccionados. Además, los datos utilizados proceden de fuentes administrativas, si bien sería más recomendable disponer de datos pertenecientes a una encuesta de hogares, lo que no ha sido posible en la mayoría de los países seleccionados.

En la mayor parte de los países de la OCDE, el indicador de cobertura utilizado sería igual o cercano al 100 por ciento o incluso superior (ya que entre los jubilados hay muchas personas menores de 60 años). Se alcanzaría la plena cobertura si se tuvieran en cuenta no sólo las pensiones de jubilación, sino también las pensiones de supervivencia, ya que incluso en los países de la OCDE muchas mujeres de edad perciben pensiones de supervivencia que les fueron concedidas tras el fallecimiento de su cónyuge, ya sea porque no tienen derecho a percibir una pensión de vejez propia o porque la pensión del cónyuge es superior a la suya.

Según se deduce del gráfico 2.1, en la mayoría de los países no pertenecientes a la OCDE sólo una minoría de personas de edad percibe una pensión concedida por el sistema formal de la seguridad social. África es la región peor parada, ya que en ese continente sólo tiene derecho a percibir una pensión el 10 por ciento de las personas de edad (o menos). No parece que la situación vaya a experimentar

Gráfico 2.1. Pensiones de vejez (a todas las edades) en porcentaje de la población de 60 años o más





Fuente: Encuesta sobre seguridad social de la OIT.

una clara mejoría en el futuro. La mayor parte de los sistemas de pensiones contributivas de los países africanos son recientes, y por tanto pocas personas han contribuido el tiempo suficiente para tener derecho a percibir una prestación. En cualquier caso, sólo contribuye a un plan de pensiones menos del 10 por ciento del total de la fuerza de trabajo o del total de trabajadores. La mayoría trabaja en la economía informal y por consiguiente no está cubierta por ningún régimen contributivo de la seguridad social. La situación es notablemente mejor en países con una tradición de seguridad social más arraigada y una mayor proporción de trabajadores en la economía formal (como Túnez o Argelia, por ejemplo).

La cobertura más amplia se encuentra en países donde, además de disponer de sistemas contributivos para los trabajadores de la economía formal, existen pensiones universales (Mauricio, Namibia y Lesotho) o pensiones de asistencia social que alcanzan a gran parte de la población (Sudáfrica). Para disfrutar de una cobertura amplia hace falta invertir recursos: Mauricio o Sudáfrica gastan en pensiones y otras prestaciones de la seguridad social más del 5 por ciento de su PIB, mientras que la mayoría de los países subsaharianos no asigna a estos fines más del 1 por ciento del PIB (en su mayor parte destinado a pagar las pensiones de los funcionarios).

En Asia, la población de Mongolia y de los países de la antigua Unión Soviética 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 países asiáticos, parece que sólo una proporción minoritaria

de la población, entre el 20 y el 40 por ciento, cuenta con una cobertura efectiva, excepto en los países de Asia Sudoriental, donde la cobertura es incluso inferior. Teniendo en cuenta las reformas de políticas que ya se han emprendido, cabe esperar que en el futuro mejore la cobertura en algunos países (por ejemplo, los esfuerzos desplegados por China para proporcionar algún tipo de cobertura a la población rural), si bien la mayoría de los países sigue enfrentándose al reto de cómo evitar que la pobreza se propague y se intensifique en una población que envejece cada vez más rápido y que en su mayoría trabaja en la economía informal y no tiene acceso a regímenes contributivos de seguridad social.

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 las pensiones sociales y rurales financiadas con los impuestos, permiten que la mayoría de la población perciba algún tipo de ingreso, aunque hay todavía muchas personas sin cobertura. Bolivia, que introdujo una pensión universal reducida 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.

Los ejemplos anteriores dejan patente que sólo puede esperarse que la cobertura alcance a todos o, por lo menos, a la mayoría de los que la necesitan, si los esfuerzos por ampliar gradualmente la cobertura a través de sistemas contributivos van acompañados de pensiones no contributivas capaces de proporcionar ingresos inmediatos a las personas de edad.

Prejuicios sexistas en el acceso a la seguridad social

Según se indica anteriormente, la pobreza en la vejez presenta una marcada dimensión de género. La esperanza de vida para la mujer es mayor que para el hombre; por consiguiente, las mujeres suelen sobrevivir a sus cónyuges y han de hacer frente a una mengua en los ingresos que perciben. Las mujeres de edad están obligadas a mantener un determinado nivel de actividad para compensar la reducción del apoyo familiar y la falta de sistemas universales de pensiones en muchos países.

Las investigaciones llevadas a cabo en los países en desarrollo destacan la vulnerabilidad intrínseca de las viudas, que se enfrentan a restricciones en lo que atañe al derecho a la vivienda y a la herencia, a la posibilidad de volver a contraer

matrimonio y a las oportunidades de empleo. La situación de las viudas se ve exacerbada en los países assolados por la guerra. Por ejemplo, en el Líbano, en 1996, el 84 por ciento de las personas viudas de 60 años o más eran mujeres, frente a sólo un 16 por ciento de hombres⁵⁸.

Sólo una pequeña parte de las mujeres de los países en desarrollo tiene derecho a percibir una pensión. Sin embargo, según se analizará en el capítulo 3, las prestaciones de las mujeres son inferiores a las de los hombres, debido a que suelen desempeñar trabajos peor remunerados, con interrupciones para criar a sus hijos⁵⁹.

En todo el mundo, el patrón de cobertura de las pensiones presenta una marcada dimensión de género. Las mujeres están peor representadas en la economía formal, y contribuyen menos a las pensiones de la seguridad social que los hombres. No obstante, cuando las mujeres perciben pensiones de la seguridad social, la cantidad de la prestación suele ser igual a la del hombre, en función de sus ganancias y de los años de servicio. En este ámbito, los prejuicios sexistas radican en que las mujeres suelen desempeñar trabajos peor remunerados que los hombres. Además, es posible que las mujeres acumulen un número menor de años de servicio que los hombres. Si el sistema de pensiones está basado en el ahorro individual, puede ocurrir que las mujeres perciban pensiones menos cuantiosas que los hombres, porque las mujeres tienden a vivir más tiempo.

En el modelo clásico del hombre como sostén de la familia, la mujer tiene derecho a percibir una pensión (que se deriva del derecho de pensión del cónyuge), habitualmente inferior a la del hombre. Además, esos derechos dependen a menudo de que la pareja siga viviendo junta, con lo cual la posición de la mujer es en potencia vulnerable⁶⁰. Así pues, las prestaciones a las que tendrá derecho la mujer en la jubilación dependerán del proceso de toma de decisiones en el hogar. Tras el fallecimiento del esposo, la mujer suele percibir una prestación por un importe inferior a la pensión que su cónyuge percibía en vida.

Cuando existen pensiones financiadas por impuestos, este tipo de transferencias suele beneficiar a más mujeres que hombres. En la mayoría de países de ingresos bajos y medios, las pensiones contributivas tienden a beneficiar principalmente a los hombres, mientras que las pensiones financiadas por impuestos suelen

⁵⁸ Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO): *Population ageing in Arab countries* (Nueva York, Naciones Unidas, 2007).

⁵⁹ D. Ewing (director): «Gender and ageing», en *The Ageing and Development Report. Poverty, independence and the world's older people* (Londres, HelpAge International, Earthscan Publications Ltd., 1999), pág. 35.

⁶⁰ W. van Ginneken: *Pensions for women in the informal economy: Options for developing countries* (Ginebra, OIT, 1999).

Gráfico 2.2. Pensiones de vejez (mujeres y hombres de todas las edades) en porcentaje de las respectivas poblaciones masculina y femenina de 60 años o más



Fuente: Encuesta sobre seguridad social de la OIT.

beneficiar fundamentalmente a las mujeres⁶¹. En el gráfico 2.2 se ilustran ejemplos de desequilibrios entre los sexos en la cobertura de las pensiones en una selección de países y regiones.

Si bien los indicadores promedio de cobertura pueden ser inferiores (como en África) o superiores (como en Europa), la brecha entre las mujeres y los hombres es patente en todas las regiones: en casi todos los países las mujeres mayores cuentan con una cobertura muy inferior a la de los hombres de edad.

Envejecimiento y acceso a la atención médica

Cuando las personas envejecen están expuestas a un riesgo cada vez mayor de padecer enfermedades o discapacidades. La salud, junto con la seguridad material, es una de las principales preocupaciones para las personas de edad que viven en países en desarrollo. Para muchas personas en situación de pobreza, la salud es su baza más importante, ya que condiciona su capacidad para trabajar, actuar de forma independiente y mantener una calidad de vida razonable.

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 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 es el caso en Ghana y Tailandia, las personas mayores no suelen beneficiarse de ellas por falta de información, escasez de suministros o mala gestión⁶².

Los desafíos a los que se enfrentan los sistemas de salud en los países en desarrollo son de dos tipos: en primer lugar, aplazar la aparición de la enfermedad durante el mayor tiempo posible y, en segundo lugar, proporcionar un servicio adecuado. Sobre todo, es el acceso restringido a la atención médica lo que en general condiciona la pobreza en la vejez. Además, existe una tercera limitación, más fundamental. En muchos países en desarrollo, el gasto sanitario representa una mínima fracción de la inversión necesaria para atajar este problema. En muchos países del África Subsahariana, por ejemplo, el gasto sanitario per cápita es inferior

⁶¹ W. van Ginneken: *Extensión de la seguridad social: Políticas para los países en desarrollo*, ESS – documento núm. 13 (Ginebra, OIT, 2004).

⁶² HelpAge International: *Estado mundial de las personas mayores 2002* (Londres, 2002).

a 10 dólares de los Estados Unidos al año y se concentra en las zonas urbanas. En los países de ingresos altos, y en un número cada vez mayor de países de ingresos medios, hay inquietud ante el aumento del gasto sanitario y el mantenimiento de niveles adecuados de calidad de la atención médica. Además, esos países deberán aumentar la atención a largo plazo en residencias, y están buscando modos para combinar esta modalidad con la ayuda a domicilio y el apoyo en colaboración con las comunidades y las familias⁶³.

Los países de ingresos altos se enfrentan a problemas financieros cada vez más acuciantes que están asociados al envejecimiento, la escasez de trabajadores del sector sanitario y el predominio de las enfermedades relacionadas con el modo de vida. Los países de ingresos medios y bajos suelen caracterizarse por un gasto público limitado, una escasa cobertura de la población y un acceso deficiente a los servicios de atención médica, así como por elevados desembolsos varios y por los efectos del círculo vicioso de la mala salud y la pobreza. Los resultados de las investigaciones ponen de manifiesto que si no se invierte en una mejora del acceso a la atención médica a lo largo de toda 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 edad⁶⁴.

Envejecimiento y seguro médico para las personas de edad

Sin duda, la necesidad de atención a largo plazo está intrínsecamente relacionada con el tamaño de la cohorte de personas mayores de 80 años. Sin embargo, no es un problema que ataña de forma exclusiva a las personas muy mayores, si bien su dependencia de la atención a largo plazo es considerablemente más elevada que la de las personas más jóvenes. Un informe del Centre for European Policy Studies⁶⁵ indicaba que, en 2004, alrededor del 17 por ciento de la población de más de 65 años de la Unión Europea y de los Estados Unidos dependía de la atención a largo plazo. No obstante, en los Estados Unidos sólo se consideraba como dependiente a largo plazo al 1,5 por ciento de la población menor de 65 años. En la actualidad, la prevalencia

⁶³ D. Phillips y A. Chan (directores): «National policies on ageing and long-term care in the Asia-Pacific: Issues and challenges», en *Ageing and long-term care. National policies in the Asia-Pacific* (Singapur, Institute of Southeast-Asian Studies; Ottawa, International Development Research Centre, 2002).

⁶⁴ C. Jagger, C. Gillies, F. Moscone, E. Cambois, H. van Oyen, Wilma Nusselder y J.M. Robine: «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 (publicado en línea el 17 de noviembre de 2008).

⁶⁵ S. Tsoлова y J. Mortensen: *The cross-Atlantic exchange to advance long-term care*, Informe especial del CEPS (Bruselas, 2006).

de enfermedades crónicas notificadas en el grupo de población mayor de 75 años (que puede servir como indicador supletorio para el riesgo de dependencia potencial en grupos de edad avanzada) supera el 70 por ciento en muchos países europeos. Por consiguiente, la presión en los sistemas de atención en residencias o en el domicilio aumentará a medida que crece el número de personas de edad muy avanzada. En la Europa de los 25, se calcula que el número de personas de 80 años o más aumentará alrededor del 174 por ciento hasta 2050, al igual que en los Estados Unidos, donde el incremento se situará en torno al 176 por ciento.

Si bien hay que reconocer que los desafíos logísticos que plantea la atención en residencias y en el domicilio serán sustanciales, se suele exagerar el incremento del gasto social total que esto supondría para cada país. Según las estimaciones de la UE, se cree que el costo medio (en la Europa de los 25) de la atención a largo plazo aumentará del actual nivel del 0,9 por ciento del PIB al 1,6 por ciento del PIB.

La clave para dar respuesta a los desafíos que plantea la atención a largo plazo se halla en el sistema de salud y en la prevención de los riesgos sanitarios en la vida y en el lugar de trabajo. Una inversión adecuada en políticas de prevención de las enfermedades crónicas y las discapacidades reducirá la dependencia de la atención en los grupos de más edad. Estas políticas forman parte de las políticas globales de seguridad y salud en el trabajo y no se tratarán con carácter independiente en el capítulo 3.

Mantener la sostenibilidad financiera y los niveles de prestaciones

Para colmar la brecha en la cobertura y evitar que aumente la pobreza a consecuencia del envejecimiento hay que establecer lo antes posible sistemas de seguridad social en los países de ingresos bajos. Esto plantea la cuestión de la viabilidad económica de dichas políticas, que se debe considerar en el contexto del entorno fiscal y económico más amplio a escala nacional⁶⁶. Sin embargo, también se debe tener en cuenta el contexto internacional, ya que es necesario garantizar que la competencia internacional no lleve a los países y a sus poblaciones a situarse por debajo de unos niveles laborales y sociales mínimos, así como obtener un apoyo internacional para financiar la prestación de una protección social básica mínima en los países de ingresos bajos durante el período transitorio, hasta que esos países tengan la capacidad fiscal suficiente para valerse por sí mismos.

⁶⁶ M. Cichon, W. Scholz, A. van de Meerendonk, K. Hagemeyer, F. Bertranou y P. Plamondon: *Financiación de la protección social* (Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006).

Sin pensiones y sin cobertura médica, se corre el riesgo de que en los países de ingresos bajos y medios la pobreza en la vejez registre un notable aumento. El acceso inadecuado a la atención médica incrementa significativamente el riesgo de enfermedad y discapacidad a edades más avanzadas, y reduce la productividad de los trabajadores de todas las edades.

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. A diferencia de lo que generalmente se piensa, se ha demostrado que un sistema de protección social básico que sea modesto 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 Europa de los 25 habrá dos personas en edad de trabajar por cada ciudadano mayor, a diferencia de la relación actual de cuatro a uno.

En los próximos decenios, el envejecimiento de la población provocará un aumento del gasto en las pensiones y en la atención médica. No obstante, habida cuenta de las medidas de consolidación del gasto que muchos países han aplicado durante los dos últimos decenios, se ignora si esto supondrá una grave amenaza para el equilibrio financiero de los sistemas de protección social de los países. Incluso si, en el peor de los casos, la gestión del desafío demográfico fracasara globalmente, los efectos en la sostenibilidad de los sistemas nacionales de transferencia social, también en países con sistemas altamente desarrollados, sería menos radical de lo que se suele suponer. En el cuadro 2.1 se reproduce la última previsión disponible del Comité de Política Económica de la Unión Europea sobre el costo combinado de las prestaciones de la seguridad social más importantes a consecuencia del envejecimiento de la población.

Es cierto que un incremento medio del gasto social de entre el 3 y el 4 por ciento del PIB es considerable, pero no es 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, incluida 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 desempleo.

El costo de las pensiones y de la atención médica es el principal impulsor del gasto global. El costo de las pensiones (medido en porcentaje del PIB) es el

Cuadro 2.1. Previsiones de incremento del gasto social en la UE, 2004-2050

	Nivel en 2004 (porcentaje del PIB)	2030 (Variación desde 2004 en puntos porcentuales)	2050 (Variación desde 2004 en puntos porcentuales)
Pensiones	10,6	+1,3	+2,2
Atención sanitaria	6,4	+1,0	+1,6
Atención a largo plazo	0,9	+0,2	+0,2
Prestaciones de desempleo	0,9	-0,3	-0,3
Educación	4,6	-0,6	-0,6
Total	23,4	+1,6	+3,4

Fuente: Comisión Europea: *The impact of ageing on public expenditure: Projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)*, Special Report No. 1/2006.

producto de la tasa de dependencia del «sistema» y del ratio financiero. El ratio financiero es la relación entre la pensión media y la productividad media (PIB) por trabajador. La tasa de dependencia del sistema mide el número de beneficiarios y contribuyentes de los sistemas de pensiones. La mayoría de países ha experimentado un aumento más rápido en la tasa de dependencia del sistema que en la tasa de dependencia demográfica. Los países pueden influir en la tasa de dependencia del sistema mediante la reducción del número de beneficiarios o el incremento del número de contribuyentes. También pueden influir en el ratio financiero a través de medidas destinadas a aumentar la productividad, o bien dejar que las prestaciones aumenten a un ritmo más lento que la productividad. Por consiguiente, el número de instrumentos explícitos disponible para contener los costos es limitado. Los países industrializados han dado pasos decisivos para contener el gasto social durante los años 1980 y 1990 y durante el primer decenio del siglo XXI. Las medidas adoptadas y sus repercusiones se analizan en el capítulo 3.

Con miras a contrarrestar las presiones del costo demográfico, los países también pueden aumentar los ingresos a través de la redistribución. Asimismo, pueden, por motivos políticos, disminuir el costo «visible» de la seguridad social a través de reducciones en la tasa de contribución, mediante el desvío de recursos de otros presupuestos públicos al sistema de la seguridad social o del endoso de parte del costo al presupuesto público mediante una privatización. Sin embargo, estas medidas no reducen el costo real de la seguridad social para la sociedad, sino que se limitan a modificar la distribución del mismo.

Respuestas de política: una perspectiva integrada del ciclo de vida e intergeneracional

3

Si bien el envejecimiento de la población es inevitable e irreversible, este fenómeno no supone una catástrofe si se aplican medidas de política apropiadas. Los mecanismos para hacer frente a esta cuestión pueden encontrarse en el mercado de trabajo y en los sistemas de transferencia social. En este capítulo se presentan las principales medidas de política que están respondiendo, y continuarán respondiendo, a los problemas descritos en el capítulo 2. También se señalan las interacciones y sinergias que se establecen entre las medidas de política, 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 una perspectiva intergeneracional.

La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 97.^a reunión, constituye el marco general para ofrecer una respuesta de política integrada y coherente. En la Declaración se reconoce la importancia que tiene el compromiso de los países de asegurar el «empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos como metas prioritarias de sus políticas nacionales e internacionales».

3.1. Promoción del empleo

Habida cuenta de que actualmente las personas son más longevas, debería considerarse a los miembros de edad de la comunidad como un activo para las economías y las sociedades. El desafío fundamental consiste en garantizar a todos el derecho a disponer al menos de una forma básica de seguridad social y protección de los ingresos. El costo para la sociedad será menor cuando todos aquellos que quieran y tengan la capacidad para tener un empleo puedan conseguirlo. La seguridad social es primero y ante todo una política basada en los derechos que se traduce en prestaciones, ya sea por medio de cotizaciones aportadas en el pasado o bien de transferencias sociales financiadas con impuestos. Por consiguiente, se necesitará una respuesta de política integral, que incluya los cuatro pilares de la estrategia de trabajo decente, para promover el empleo productivo y el trabajo decente, en particular para los trabajadores de edad.

El Programa Global de Empleo, adoptado en 2003 por el Consejo de Administración de la OIT¹, es el componente relativo al empleo del Programa de Trabajo Decente y cumple una función clave a la hora de apoyar los esfuerzos desplegados por los países con miras a lograr que las economías y los mercados de trabajo sean más eficientes, justos y equitativos. El Programa Global de Empleo establece diez elementos fundamentales para elaborar una estrategia global destinada a estimular el empleo, el desarrollo económico y la justicia social. Algunos de esos elementos hacen referencia al entorno económico; otros, al mercado de trabajo. Los primeros están relacionados con las condiciones que posibilitan la creación de empleo; los segundos, con las políticas e instituciones del mercado de trabajo encaminadas a la promoción de empleo². Las principales esferas de política del Programa Global de Empleo figuran en un documento de «visión» presentado a la Comisión de Empleo y Política Social (ESP) en su reunión de marzo de 2006³. Además, el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), desempeña un papel normativo central, puesto que en él se pide a los Estados Miembros «formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido».

En la Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162), se hace hincapié en la importancia que tiene el fomento del empleo productivo y el

¹ OIT: *Examen de los elementos fundamentales del Programa Global de Empleo*, Consejo de Administración, documento GB.286/ESP/1 (Rev.1), 286.ª reunión, Ginebra, 2003.

² www.ilo.org/gea.

³ OIT: *Puesta en práctica del Programa Global de Empleo: Estrategias de empleo en apoyo al trabajo decente, documento de «visión»* (Ginebra, 2006).

trabajo decente para superar el desafío que plantea el envejecimiento. En ella se señala que «los problemas de empleo de los trabajadores de edad deberían tratarse en el contexto de una estrategia global y equilibrada de pleno empleo», y se abordan cuestiones relacionadas con la igualdad de oportunidades y de trato; la protección del empleo; la remuneración; la preparación y acceso al retiro; y el fomento de distintos métodos de aplicación de políticas y leyes que puedan propiciar condiciones de trabajo y de empleo decentes para los trabajadores de edad. Uno de los principales desafíos, tal como se indicó en las conclusiones relativas a la seguridad social adoptadas por la Conferencia en 2001, consiste en aumentar el empleo y la participación en el empleo de todos los grupos de población, en particular las mujeres, los jóvenes, los migrantes, las personas con discapacidades y los trabajadores de edad.

Como ya se demostró en el capítulo primero, la promoción del empleo productivo y el trabajo decente es fundamental para mitigar los efectos del envejecimiento de la población en los regímenes de protección social tanto de los países desarrollados como en desarrollo. A este respecto, tienen gran importancia las políticas y estrategias (y en participar las políticas macroeconómicas y sectoriales) que crean condiciones para el crecimiento económico y la generación de empleo, con lo cual se reduce la pobreza a un ritmo más rápido⁴. Ahora más que nunca, en el contexto de la crisis financiera actual, el éxito o el fracaso respecto de esta cuestión será determinante para la recuperación económica y definirá el curso del futuro progreso económico y social.

El enfoque de la OIT acerca de la promoción del empleo productivo y el trabajo decente pone de relieve la importancia de una perspectiva del ciclo de vida e intergeneracional, que afirme que la juventud, la madurez y la vejez no son sino distintas fases de la vida que influyen e interactúan entre sí.

Promoción del empleo de los jóvenes

Existe un reconocimiento internacional de que es preciso adoptar medidas urgentes para mejorar la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo. En todo el mundo, los jóvenes se ven afectados de forma desproporcionada por el déficit de trabajo decente. Entre 1997 y 2007, el número de jóvenes desempleados aumentó

⁴ Véase, por ejemplo, M. Muqtada: *Macroeconomic stability, growth and employment: Issues and considerations beyond the Washington Consensus* (Ginebra, OIT, 2003); R. Islam: *The nexus of economic growth, employment and poverty reduction: An empirical analysis* (Ginebra, OIT, 2004); y S. Kapsos: *The employment intensity of growth: Trends and macroeconomic determinants* (Ginebra, OIT, 2005).

en un 13,6 por ciento, de 63 millones a 71 millones⁵. Tanto en las economías industrializadas como en las economías en desarrollo, lo más probable es que los jóvenes trabajen más horas en el marco de modalidades de trabajo informal, intermitente e inseguro, que suelen caracterizarse por su escasa productividad, bajos salarios y limitada protección laboral. Hoy en día, la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo sigue siendo un problema importante y cada vez mayor. En muchas partes del mundo, la discriminación por motivos de género continúa limitando el acceso de las mujeres jóvenes a una educación de calidad y, en última instancia, al trabajo decente. La promoción del empleo productivo y el trabajo decente para los jóvenes es una prioridad principal de la labor de la OIT y se guía por la resolución sobre el empleo de los jóvenes adoptada por la Conferencia en 2005.

La falta de oportunidades de empleo en fases tempranas de la vida puede minar de manera permanente la futura empleabilidad, dado que los patrones de comportamiento y las actitudes establecidos en una fase temprana de la vida tienden a persistir en las etapas posteriores. En las *Tendencias mundiales del empleo juvenil* de 2006⁶ se indicó que «la falta de trabajo decente, si se experimenta a temprana edad, muchas veces pone en permanente peligro las futuras perspectivas laborales de una persona y frecuentemente conlleva a patrones de comportamiento laboral inapropiados que perduran toda una vida». En Indonesia, por ejemplo, la contribución de la OIT al Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) puso de relieve el vínculo que existe entre la edad y la pobreza y sirvió de base para proponer la aplicación del enfoque del ciclo de vida a la reducción de la pobreza⁷.

La sustitución de los trabajadores de edad por otros más jóvenes es una cuestión controvertida que suele surgir en los debates sobre políticas. Se tiende a pensar erróneamente que las generaciones mayores deberían dejar paso a los jóvenes, a quienes se debería evitar la frustración de verse rechazados desde el principio de su vida laboral. Los flujos de entrada y salida del mercado de trabajo no suelen ocurrir en los mismos sectores, empresas u ocupaciones. Los planes de jubilación anticipada han sido muy frecuentes en el sector industrial y en ocupaciones industriales en grandes empresas. Las entradas se concentran en mucha mayor medida en el sector de los servicios, en ocupaciones de este sector y en empresas más pequeñas. Por consiguiente, no hay razón para creer que ese tipo de mecanismos permite dar cabida a trabajadores más jóvenes en el mercado de

⁵ OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2008* (Ginebra, 2008).

⁶ OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2006* (Ginebra, 2006).

⁷ OIT: *Working out of Poverty: An ILO submission for the Indonesia PRSP* (Yakarta, 2004).

trabajo, ya que éstos no son simplemente un sustituto perfecto de los trabajadores de más edad⁸.

Las pensiones de invalidez y las pensiones de jubilación anticipada todavía se utilizan para facilitar la reestructuración de las empresas en los procesos de ajuste. Ahora bien, los planes de jubilación anticipada aplicados para fomentar la sustitución de trabajadores de edad por trabajadores jóvenes han resultado extremadamente costosos y no han conseguido crear nuevos puestos de trabajo para los jóvenes. En Francia, por ejemplo, durante el decenio de 1980, la jubilación anticipada gozó de particular aceptación en sectores poco rentables y poco modernizados, mientras que la contratación de nuevos trabajadores se concentró en las principales zonas de expansión, a veces en regiones distintas⁹.

Según los cálculos de la OIT (utilizando una muestra de 75 países), existe una ligera correlación positiva entre las tasas de ocupación (relación empleo-población) de los jóvenes y de los mayores tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres. En otras palabras, los países con altas tasas de ocupación para los jóvenes también pueden tener altas tasas de ocupación para los mayores. Por lo tanto, la existencia de más empleo para las personas de edad no implica necesariamente que tenga que haber menos empleo para los jóvenes. Los cálculos de la OCDE han confirmado esta conclusión. Es más probable que al aumentar la demanda general de mano de obra, aumente al mismo tiempo la demanda tanto de jóvenes como de mayores. Por consiguiente, las políticas que tienen por objeto conseguir un alto nivel de empleo en general también suponen implícitamente una respuesta adecuada a los problemas demográficos.

Aumento de la tasa de actividad de las mujeres

A nivel mundial, la situación de las mujeres en el mercado de trabajo es peor que la de los hombres. Asimismo, las probabilidades que tienen de estar desempleadas son mucho mayores, y sus tasas de actividad y de empleo son menores que las de los hombres. En cuanto a las mujeres que trabajan, a menudo deben hacerlo en los sectores menos productivos y son menores sus posibilidades de tener acceso a la protección social y los derechos básicos, así como de tener voz en el trabajo.

⁸ P. Auer y M. Fortuny: *Ageing of the labour force in OECD countries: Economic and social consequences* (Ginebra, OIT, 2000).

⁹ OIT: *El trabajo en el mundo* (Ginebra, 1995).

Se suele señalar que el aumento de la tasa de actividad de las mujeres es uno de los principales factores de mitigación de los problemas demográficos. En un informe presentado a la Conferencia en 2001¹⁰ se señaló que la dependencia de las personas de edad se podría reducir sustancialmente mediante una mayor participación de la mujer en la fuerza de trabajo. Los cálculos de la OIT apoyan ese argumento, ya que muestran que si en los países industrializados se produjera un incremento importante de las tasas de empleo de las personas en edad activa, y en particular la de las mujeres, no habría necesidad realmente de aumentar los niveles de edad de jubilación por encima de los ya establecidos en los últimos años. En el gráfico 3.1 se simula el efecto en la dependencia económica de una combinación de un aumento de las tasas de actividad de las mujeres hasta el 90 por ciento de las de los hombres, y un nuevo aumento de las tasas de actividad de los hombres en un 10 por ciento.

Una mayor tasa de actividad de las mujeres entraña un considerable potencial de desarrollo económico, pero sólo si se las contrata en condiciones de trabajo decente. Además, esa mayor tasa de actividad no sólo tiene efectos en cuanto a la proporción de la población que posee un empleo remunerado, sino que también repercute en el volumen de trabajo realizado. Si el aumento de la tasa de actividad de las mujeres corresponde a trabajo a tiempo parcial, los efectos beneficiosos del aumento de las tasas de empleo pueden ser limitados.

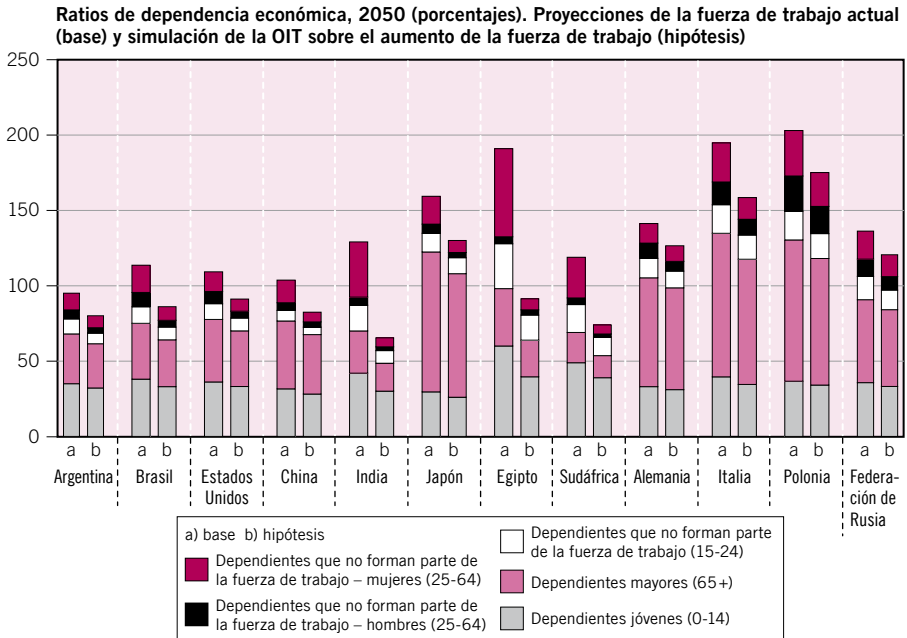
La Unión Europea está realizando grandes esfuerzos para incrementar las tasas de actividad de las mujeres. En 2000, el Consejo Europeo de Lisboa fijó el objetivo a largo plazo para las tasas de empleo de la mujer en el 60 por ciento para 2010. El Consejo Europeo de Barcelona (2002) adoptó una recomendación a fin de que para 2010 los Estados miembros proporcionaran servicios de cuidado de niños al menos para el 33 por ciento de los niños menores de 3 años de edad y al menos el 90 por ciento de los niños con edades comprendidas entre los 3 años y la edad de escolarización obligatoria¹¹.

Los datos de la OCDE indican que los países con altas tasas de actividad de la mujer también tienen altas tasas de fecundidad. Sin embargo, esos países también presentan altas tasas de empleo a tiempo parcial. Los países que tienen políticas que 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 también los países con las tasas de fecundidad más altas.

¹⁰ OIT: *Seguridad social: temas, retos y perspectivas*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001.

¹¹ Consejo Europeo de Barcelona: *Conclusiones de la Presidencia* (Barcelona, marzo de 2002).

Gráfico 3.1. Simulación de las tasas de dependencia económica en 2050 basadas en edades de jubilación alternativas y un aumento de las tasas de actividad de los hombres y las mujeres en determinados países



Fuente: Simulaciones de la OIT.

Las investigaciones recientes¹² han arrojado luz sobre el vínculo existente entre las políticas relativas a la familia, la fertilidad, el empleo y la prestación de cuidados. Dichas investigaciones muestran que el efecto de las políticas relativas a la familia sobre la fecundidad no sólo depende de su configuración, sino también de la relación entre esas políticas, la igualdad de género y el mercado de trabajo. Los resultados indican que la evolución del mercado de trabajo y las oportunidades de empleo para las mujeres pueden ser factores determinantes más importantes de una mayor tasa de actividad de las mujeres en edad de concebir que las reglamentaciones específicas con respecto a la familia. La situación en cuanto a la tasa de actividad de la mujer en los países en desarrollo es muy distinta. En los países desarrollados parte de la diferencia entre las tasas de actividad de los

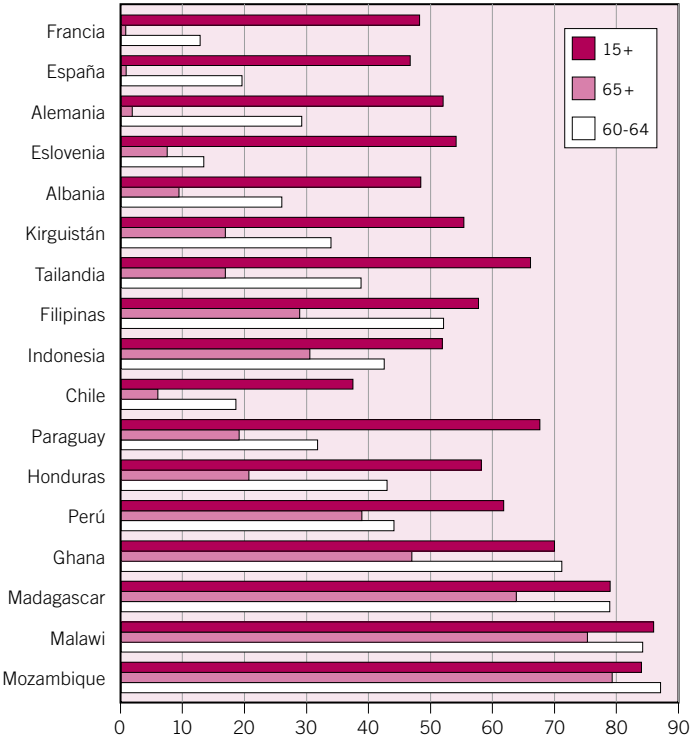
¹² G. Neyer: *Family policies and fertility in Europe: Fertility policies at the intersection of gender policies, employment policies and care policies*, MPIDR, documento de trabajo WP2006-010 (Rostock, Max-Planck Institute, 2006).

Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico

hombres y las mujeres podría deberse al hecho de que algunas mujeres eligen libremente quedarse en el hogar porque pueden permitírselo. Ahora bien, en algunos países en desarrollo, permanecer fuera de la fuerza de trabajo no es una opción para la mayoría de las mujeres, sino más bien una obligación; es probable que en esas regiones las mujeres optaran por trabajar si ello fuera socialmente aceptable. Por supuesto, eso no significa que esas mujeres estén inactivas; la mayoría de ellas asume prácticamente toda la carga de las tareas domésticas y la mayor parte de las responsabilidades en cuanto al cuidado de los miembros de la familia.

No obstante, se están realizando progresos en algunas regiones como América Latina y Oriente Medio, donde ha aumentado considerablemente la participación de la mujer en la fuerza de trabajo. Un ejemplo de intervención con éxito en América Latina es el programa «Chile crece contigo», sistema integrado de intervenciones sociales que apoya a los niños, y a sus familias, desde su nacimiento hasta la edad escolar.

Gráfico 3.2. Tasa de actividad de las mujeres en determinados países



Fuente: OIT: Laborsta.

Como se puede apreciar en el gráfico 3.2, en algunos países en desarrollo, y particularmente en el África Subsahariana, la tasa de actividad de las mujeres es muy alta. Pero esto no se debería interpretar como una evolución positiva, ya que la proporción comparativamente elevada de empleo está estrechamente relacionada con la elevada incidencia de la pobreza.

Migración internacional

La migración no es la única solución para compensar el envejecimiento de la población, pero se reconoce internacionalmente que es sin duda parte de la respuesta. Se trata de un fenómeno importante y generalizado que concierne a más de 10 millones de personas al año, así como a un número creciente de países¹³. En 2005, los migrantes internacionales representaban casi el 3 por ciento de la población mundial, lo que supone un aumento frente al 2,9 por ciento de 1990¹⁴. Aunque la migración internacional pueda ser una experiencia productiva para la mayoría de las personas, muchos trabajadores migrantes deben trabajar y vivir en condiciones precarias.

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, se ha convertido en una cuestión de gran preocupación. En un estudio de las Naciones Unidas¹⁵ se ha calculado que entre 2000 y 2050 la Unión Europea necesitaría 47 millones de inmigrantes para mantener el tamaño de su población total, y 674 millones para mantener la relación entre la población en edad de trabajar (entre 15 y 64 años) y la población de edad avanzada (65 años o más).

Según un estudio reciente, en los países de la OCDE la población en edad de trabajar no disminuirá hasta 2020 si los países mantienen la migración en los niveles actuales. Pero existen importantes excepciones. En una serie de países, entre los que se incluyen el Japón y Alemania, los actuales niveles de migración no serán lo suficientemente elevados para compensar las disminuciones de población previstas¹⁶.

¹³ 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.

¹⁴ Naciones Unidas: *Trends in total migrant stock: The 2005 revision*, documentación en CD-ROM, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (Nueva York, 2006).

¹⁵ Naciones Unidas: *Replacement migration: Is it a solution to declining and ageing populations?* Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (Nueva York, 2001).

¹⁶ OCDE: *International migration outlook 2008* (París, 2008).

Las normas internacionales del trabajo de la OIT proporcionan un rico y variado conjunto de mecanismos de protección que son pertinentes para las cuestiones relativas a la migración y los trabajadores migrantes. Si bien todos los convenios de la OIT son también pertinentes para los trabajadores migrantes, hay dos que se refieren específicamente a ellos: el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143). Junto con la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990, constituyen una carta fundamental de derechos.

Hay un número cada vez mayor de programas de migración temporal que tratan de dar 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, en teoría, generar importantes beneficios netos para los países de destino, los migrantes y sus países de origen¹⁷. 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 ahorros¹⁸.

El cambio demográfico y las carencias de mano de obra calificada mencionadas en el capítulo 2 han ocasionado un aumento de la demanda global de trabajadores altamente calificados. La salida de trabajadores altamente calificados de sectores como los de la salud, la educación o la agricultura puede poner freno al logro de las metas de desarrollo, especialmente en los países en desarrollo más pequeños. Sin embargo, la repercusión de esta «fuga de cerebros» varía en función de las características del país de origen (por ejemplo, tamaño de la población y nivel de desarrollo), del tipo de sector u ocupación de que se trate y del tipo de migración (por ejemplo, temporal, permanente, circular). Y para algunos países, la fuga de cerebros puede haber tenido un efecto de beneficio gracias a las inversiones

¹⁷ 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>.

¹⁸ Naciones Unidas: *Migración internacional y desarrollo*, Informe del Secretario General, Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, tema 54, c), del programa (Nueva York, 2006).

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 migrantes¹⁹.

Como se ha indicado anteriormente, está previsto que en los países desarrollados el envejecimiento de la población redunde en una mayor demanda de médicos. Sin embargo, esa demanda no se debe satisfacer a expensas de la «fuga de cerebros de personal médico» calificado de los países en desarrollo. Los países desarrollados deberían invertir en la formación de estudiantes de medicina nacionales y también de estudiantes de países en desarrollo, en lugar de reducir la fuerza de trabajo de dichos países.

La migración general no es la única solución al problema del envejecimiento de la población. Ahora bien, las políticas y los programas de migración gestionados de manera adecuada en el marco de una alianza internacional son una parte importante de la solución y pueden dar lugar a beneficios mutuos tanto para los países de origen como para los de destino. La OIT ha adoptado recientemente el Marco multilateral para las migraciones laborales basado en los derechos, que es el elemento central del Plan de Acción de la OIT sobre la migración laboral²⁰. El Marco da respuesta a los pedidos de asistencia, y aborda los principales problemas que afrontan los encargados de formular las políticas de migración a nivel nacional e internacional.

Mejores oportunidades de empleo para las personas de edad y posibilidades de prolongar la vida laboral

Como ya se ha visto en el capítulo primero, a pesar de un aumento constante de la longevidad en los países desarrollados y algunos países de ingresos medios, la edad efectiva de jubilación de los trabajadores ha seguido una tendencia descendente. Como resultado de ello, en los países de la OCDE el número de años que los trabajadores pueden esperar vivir jubilados se ha incrementado considerablemente: para los hombres esa cifra ha pasado de menos de 11 años en promedio en 1970

¹⁹ Foro Global sobre Migración y Desarrollo (GFMD): *Migración altamente cualificada: equilibrar intereses y responsabilidades* (Bruselas, 2007).

²⁰ La OIT convocó una reunión tripartita de expertos, que se reunió en Ginebra del 31 de octubre al 2 de noviembre de 2005, y debatió y 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». En su 295.ª reunión, celebrada en marzo de 2006, el Consejo de Administración de la OIT decidió que se publicara y difundiera el Marco. http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/impr_framework_sp.pdf.

a casi 18 años en 2004, y para las mujeres, de menos de 14 años a casi 23 años en el mismo período²¹.

La prolongación de la vida laboral y el aumento de la tasa de empleo de los trabajadores de edad es un tema que figura entre las prioridades de los programas de políticas de muchos países. La Unión Europea se ha fijado dos objetivos fundamentales con respecto al empleo de las personas de edad. En 2001 el Consejo Europeo de Estocolmo fijó el objetivo de que para 2010 al menos la mitad de la población de la UE con edades comprendidas entre los 55 y los 64 años estuviera empleada. Posteriormente el Consejo Europeo de Barcelona de 2002 llegó a la conclusión de que «para 2010 deberá intentar elevarse progresivamente en torno a cinco años la edad media efectiva a la que las personas cesan de trabajar en la Unión Europea», con objeto de intensificar los esfuerzos destinados a posibilitar que los trabajadores de edad puedan permanecer más tiempo en el mercado de trabajo.

En las Directrices relativas al empleo de la UE²² se tiene en cuenta la necesidad de mejorar la situación de los trabajadores de edad en el mercado de trabajo. En ellas se pone énfasis en que se deben ampliar en diversos aspectos las estrategias destinadas a gestionar una fuerza de trabajo que va envejeciendo, y se destaca además que, como parte de un nuevo enfoque intergeneracional, se deberá prestar especial atención a promover el acceso al empleo durante toda la vida laboral. Asimismo, se hace hincapié en que es fundamental promover una mayor oferta de mano de obra en todos los grupos de población junto con un enfoque basado en el ciclo vital para las cuestiones relacionadas con el empleo.

Sin embargo, la prolongación de la vida laboral no resulta adecuada para todas las personas. En primer lugar, hay personas de edad que tienen problemas de salud, o que pasan su vida laboral en difíciles condiciones de trabajo o cotizan durante largos períodos. Las investigaciones realizadas señalan el hecho de que el estado de salud y las condiciones de trabajo son variables importantes que explican el abandono temprano del mercado de trabajo. Es más probable que los trabajadores manuales y los trabajadores menos calificados se jubilen antes que los empleados de oficina y los trabajadores más calificados.

En un estudio reciente sobre países europeos²³ se muestra la importancia de la calidad del trabajo como factor determinante del estado de salud de los trabajadores de más de 50 años de edad y se concluye que los aspectos cualitativos del

²¹ OCDE: *Live longer, work longer* (París, 2006).

²² Comisión de las Comunidades Europeas: *Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros: promoción del modelo social europeo* (Bruselas, 2007).

²³ T. Debrand y P. Lengagne: *Working conditions and health of European older workers*, Institute for Research and Information in Health Economics (IRDES) (París, 2008).

trabajo y la salud son factores importantes que determinan la participación de los trabajadores de edad en el mercado de trabajo. Las investigaciones realizadas en América Latina también ponen de relieve los importantes vínculos que existen entre calidad del trabajo, salud y vidas laborales más largas²⁴.

Además, las condiciones de trabajo de los trabajadores de edad pueden influir en su preferencia por el ocio en lugar del trabajo. Si el trabajo es perjudicial para la salud, resulta estresante o está mal pagado, difícilmente esas personas tendrán alicientes para seguir trabajando. Cuando las personas que todavía no tienen la edad legal de jubilación no pueden trabajar debido a su mala salud, deberían poder contar inicialmente con una pensión de invalidez adecuada, y a continuación con una pensión decente una vez alcanzada la edad legal de jubilación. Para otros trabajadores, la decisión de jubilarse antes de haber cumplido la edad legal de jubilación puede ser enteramente voluntaria. Ése es el caso de los trabajadores que han comenzado a trabajar a una edad relativamente temprana y han cotizado a la seguridad social durante muchos años. La jubilación anticipada de este grupo de trabajadores está plenamente justificada y deberían poder jubilarse en condiciones aceptables y con una pensión de jubilación decente.

Para que una persona trabaje más tiempo, debe gozar de buena salud, ser receptiva a la idea de trabajar más tiempo y tener la oportunidad de hacerlo. Por lo tanto, las condiciones de trabajo de los empleados de edad, la salud y la seguridad en el trabajo, las posibilidades de aprendizaje permanente así como una jornada laboral y una organización del trabajo adecuadas durante todo el ciclo de vida son factores que revisten una importancia fundamental en ese sentido. En las siguientes secciones se abordarán las principales políticas que contribuyen al empleo productivo y el trabajo decente para la población de edad.

3.2. Luchar contra los prejuicios y contra la discriminación por motivos de edad

Las actitudes y los prejuicios respecto de las personas de edad son importantes obstáculos para el acceso a las oportunidades de empleo y suelen conducir a la discriminación directa e indirecta de los trabajadores de este grupo. Hay numerosos estereotipos, como, por ejemplo, que los trabajadores de edad son menos productivos, y lentos a la hora de adquirir nuevas competencias y de adaptarse a los cambios tecnológicos u organizativos, y que las capacidades físicas menguan

²⁴ J. Paz: *Envejecimiento y empleo en América Latina y el Caribe* (Ginebra, OIT, en prensa).

con la edad. Aunque hay pruebas de que los cambios físicos y mentales que suele comportar la edad exigen cierto grado de adaptación, se trata más de un desafío, o incluso de una oportunidad, que de una barrera.

Tampoco la creencia de que las personas de edad son menos flexibles y más reacias al cambio y carecen de motivación se ajusta a la realidad. En un entorno de aprendizaje adecuado, los trabajadores de edad se muestran dispuestos, e incluso entusiastas, ante la idea de aprender nuevas tecnologías. Cada vez son más numerosos los que utilizan ordenadores, tendencia que está aumentando en los Estados Unidos y en otros países. Sin embargo, los trabajadores se muestran más dispuestos a aprender y a desarrollar capacidades si ello mejora sus oportunidades de mantener o encontrar un empleo o de avanzar en su carrera, y dichas oportunidades suelen ser limitadas para los trabajadores de edad debido a las actitudes de algunos empleadores o a consideraciones financieras. Por consiguiente, es necesario considerar políticas para afrontar este problema.

También existe el mito de que los trabajadores de edad no desean seguir trabajando después de una cierta edad porque el trabajo les resulta cansado y demasiado duro físicamente. Sin embargo, como ya se ha demostrado, las nuevas tecnologías y los métodos de trabajo mejorados tienden a reducir la dificultad física de gran parte del trabajo actual. A ello se añade que, como se verá en el apartado sobre condiciones de trabajo, la organización flexible del tiempo de trabajo no sólo hace más factible la prolongación de la vida profesional, sino también más deseable para muchos candidatos de edad.

En los países en desarrollo, las concepciones erróneas acerca de la capacidad y la actividad de las mujeres de edad influye en el modo en que se las trata. Se ha sostenido que, tanto desde la perspectiva de las costumbres sociales como de la política oficial, la carga que representa satisfacer las necesidades de las personas de edad constituye un motivo de preocupación; en consecuencia, se considera a las mujeres de edad como receptoras inactivas de ayuda, ya que no siempre son económicamente activas²⁵. La realidad, como ya se ha visto, es que las mujeres de edad con frecuencia tienen que combinar el papel de cuidadoras con otras formas de trabajo remunerado y no remunerado.

Las políticas y ajustes a escala empresarial pueden ser importantes para hacer frente a los mitos y superar los estereotipos. Al mismo tiempo, las campañas de sensibilización realizadas por los gobiernos, los interlocutores sociales y los medios de comunicación también pueden ayudar a luchar contra las actitudes negativas y las concepciones erróneas en relación con los trabajadores de edad. Por supuesto,

²⁵ D. Ewing: «Gender and Ageing», en *The ageing and development report. Poverty, independence and the world's older people* (Londres, HelpAge International, Earthscan Publications Ltd., 1999).

un enfoque aún más positivo consistirá en ser proactivos, lo cual conduce a la diversidad generacional y a la gestión de la edad.

Los estudios confirman que los trabajadores de edad son un recurso valioso para las empresas y para la sociedad en general. Un ejemplo interesante es el proyecto irlandés Fáilte Isteach de la Fundación para la Tercera Edad, en el que participan personas de edad voluntarias que enseñan inglés coloquial a nuevos migrantes llegados a Irlanda desde todo el mundo²⁶.

Es fundamental que las empresas comiencen a contemplar estrategias para llegar a este segmento de la fuerza de trabajo, en ocasiones infravalorado e infrautilizado. Más y más empresas están ya adoptando una perspectiva a largo plazo de sus necesidades de personal. Consideran a los trabajadores de edad como un recurso valioso dentro de una plantilla de edades diversas que ofrece a la empresa u organización una gama de aptitudes y de ventajas comparativas diversas. Las empresas reconocen cada vez más la contribución de las personas de edad a las tareas de iniciación y orientación de los nuevos trabajadores. De esta forma, los trabajadores de edad ayudan a las organizaciones a preservar su historia y sus valores institucionales transmitiéndolos a los trabajadores recién llegados y a los más jóvenes.

Los programas de diversidad, al reconocer y valorar las diferentes trayectorias de los trabajadores, y tratar de atraer y retener a los más calificados, sitúan la igualdad de oportunidades como eje tanto de la gestión de los recursos humanos como de la gestión de la edad. Además, poner el acento en la diversidad generacional en lugar de concentrarse únicamente en las necesidades de los trabajadores de edad reduce el riesgo de estar reforzando el mito de que éstos últimos son menos productivos y necesitan protección especial²⁷. La diversidad generacional y una plantilla 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 de las condiciones del mercado²⁸.

Las buenas prácticas de gestión de la edad se han definido como el conjunto de medidas que eliminan las barreras contra la edad y/o promueven la diversidad generacional (véase el recuadro 3.1).

La OCDE²⁹ sugiere a las organizaciones de empleadores que creen páginas web con información sobre las prácticas más recomendables para dar cabida a la diversidad generacional en el lugar de trabajo y señala que la Federación Austriaca

²⁶ <http://www.thirdagefoundation.ie/>.

²⁷ OCDE, 2006, *op. cit.*, pág. 110.

²⁸ 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 (Ginebra, OIT, 2003), págs. 62-63.

²⁹ OCDE, 2006b, *op. cit.*, pág. 129.

Recuadro 3.1. Gestión de la edad

La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo identifica buenas prácticas de gestión de la edad dentro de ocho epígrafes. He aquí lo que significa una buena gestión en los siguientes ámbitos:

- **Contratación:** garantizar que los trabajadores de edad avanzada tienen un acceso igual o especial a los puestos de trabajo existentes y que los posibles candidatos no son discriminados ni directa ni indirectamente.
- **Formación y educación permanentes:** garantizar que los trabajadores de edad avanzada no son desatendidos en lo relativo a la formación y al desarrollo de su carrera profesional, que se proporciona la oportunidad de recibir formación durante toda la vida profesional, que los métodos de formación son adecuados para los trabajadores de edad avanzada y que, en caso necesario, se adoptan medidas positivas para compensar la discriminación en el pasado.
- **Prácticas horarias flexibles:** ofrecer a los trabajadores de edad avanzada mayor flexibilidad en su horario de trabajo o para determinar el momento y la naturaleza de su jubilación, y ajustar las horas de trabajo y otras condiciones de trabajo para adecuarlas a los cambios en el modo de trabajar de las personas y a las responsabilidades familiares de los trabajadores.
- **Salida del mercado de trabajo y transición hacia la jubilación:** basar toda decisión de despido en criterios objetivos de trabajo y garantizar que los planes de jubilación ofrecen diversas alternativas y se aplican de forma justa.

Fuente: A. Walker: *Gestión de una mano de obra que envejece: Guía de buena práctica* (Dublín, Eurofound, 1999).

de Empleadores podría servir de modelo a este respecto. No cabe duda, pues, de que las prácticas no discriminatorias de gestión de la diversidad y de la edad son importantes instrumentos de gestión, esenciales para mejorar la eficacia y la productividad. A este respecto, las campañas de información desempeñan un importante papel. Al mismo tiempo, es fundamental una legislación que prohíba la discriminación por motivos de edad para lograr estos objetivos, así como para establecer la igualdad de oportunidades.

Legislación contra la discriminación por motivos de edad

El Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), de la OIT exhorta a los Estados Miembros a formular y aplicar una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación,

con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto. A los efectos de este Convenio, se entiende por discriminación cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social. Algunos Estados Miembros han añadido la edad a la lista de los siete motivos originales a partir de la interpretación de ciertos términos del Convenio. La inclusión explícita de la edad como motivo de discriminación tuvo que esperar a la adopción de la Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162), que exhorta a todo Miembro a adoptar medidas para impedir la discriminación respecto de los trabajadores de edad en materia de empleo y de 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. La Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 166), establece que la edad no debería constituir causa justificada para la terminación de la relación de trabajo, sin perjuicio de la legislación y la práctica nacionales con respecto a la jubilación.

La OIT publicó en 2007 su segundo Informe global³⁰ dedicado a la discriminación. En el informe se señala que la existencia de condiciones de trabajo poco favorables a los trabajadores de edad es una manifestación de la discriminación en su contra. Insta a que las medidas en favor de estos trabajadores se formulen dentro de una estrategia global y equilibrada para la promoción del pleno empleo en que se preste la debida atención a todos los grupos de población (tanto jóvenes como de edad), de conformidad con la Recomendación núm. 162.

Los países están haciendo cada vez más esfuerzos por promulgar leyes contra la discriminación por motivos de edad. Cerca de 30 países³¹ cuentan con algún tipo de legislación a dicho efecto que prohíbe explícitamente, o establece como ilegítimas, distintas formas directas e indirectas de discriminación por motivos de edad³². Sin embargo, en países como Guyana y Singapur, ambos con legislación relativa a la prevención de la discriminación de los trabajadores de edad en el

³⁰ OIT: *Igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean*. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007.

³¹ Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Guyana, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Nueva Zelandia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Santa Lucía y Sudáfrica.

³² Para que la legislación contra la discriminación por motivos de edad sea plenamente eficaz es importante distinguir entre discriminación directa e indirecta. La discriminación directa por motivos de edad se define como la situación en que una persona recibe un trato menos favorable que otra y la diferencia no se produciría si las dos personas fueran de la misma edad. Un ejemplo de discriminación directa pueden ser las vacantes de empleo que especifican límites de edad. La discriminación indirecta por motivos de edad va más allá de lo directamente observable a la hora de determinar si una práctica es discriminatoria. Por ejemplo, si una vacante de empleo hace demasiado hincapié en las aptitudes físicas para un puesto de trabajo que no las requiere, puede considerarse que existe discriminación indirecta por motivos de edad.

empleo, no parece que se establezca distinción entre discriminación directa e indirecta. Este tipo de legislación resulta eficaz siempre que las diferentes manifestaciones de la discriminación directa e indirecta se cubran de algún modo: en otras leyes o normativas, o en la jurisprudencia del país³³.

Entre los países de la OCDE, Estados Unidos cuenta con la legislación más antigua contra la discriminación de los trabajadores de edad. Cubre a los trabajadores de 40 años o más³⁴, sin límite superior de edad. Además de prohibir la discriminación por motivos de edad en el empleo, esta legislación tiene por objeto promover el empleo sobre la base de las capacidades más que de la edad. Sin embargo, quedan fuera del ámbito de aplicación de la ley los empleadores con menos de 20 trabajadores.

La República de Corea ha promulgado legislación de acción positiva en virtud de la cual las empresas han de garantizar que al menos el tres por ciento de sus trabajadores tenga 55 años o más. Además, en su Ley para la Promoción del Empleo de las Personas de Edad se definen 77 tipos de puestos de trabajo, como vigilante de aparcamiento o cobrador de autobús, para los cuales ha de darse prioridad en la contratación a las personas de edad³⁵.

Un importante acontecimiento a finales de 2000 fue la promulgación por la Unión Europea de una importante directiva sobre discriminación que incluye la edad entre otros motivos no contemplados en textos previos de la UE. Dicha directiva exigía a todos los Estados miembros que, en el plazo de cinco años, promulgaran legislación en la que se prohibiera 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 profesional. Sin embargo, será importante ver cómo se garantiza el cumplimiento efectivo de la legislación. Sobre la base de las respuestas nacionales, se ha observado que en algunos casos la acción ha sido somera, las disposiciones, poco exigentes, y la respuesta de los interlocutores sociales, poco entusiasta³⁶.

Existe interacción entre la discriminación por motivos de género y la discriminación por motivos de edad, junto con otros motivos de discriminación como la raza y el origen étnico. Las formas de discriminación que afectan a las mujeres a

³³ N. Ghoshch: *Age discrimination and older workers: Theory and legislation in comparative context*, Conditions of Work and Employment Series, núm. 20 (Ginebra, OIT, 2008).

³⁴ Al considerar la importancia de determinar qué constituye discriminación ilegítima en el empleo, resulta curioso que no se definan términos como «trabajadores de edad» y «edad» en la mayoría de las leyes. La Ley sobre la Discriminación en el Empleo por Motivos de Edad de los Estados Unidos es una de las pocas que define estos términos.

³⁵ Naciones Unidas: *World economic and social survey. Development in an ageing world*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (Nueva York, 2007), pág. 62.

³⁶ Eurofound: *Employment initiatives for an ageing workforce in the EU15* (Dublín, 2006).

lo largo de toda su vida pueden agravarse cuando envejecen con la discriminación por motivos de edad³⁷. En la Europa de los 15, casi el 23 por ciento de las mujeres que informaron de haber sufrido discriminación por motivos de edad citaron también la discriminación por motivos de género.

De igual forma, existe una relación entre discriminación por motivos de edad y discriminación por discapacidad. Así se mantiene que, como la incidencia de la discapacidad aumenta con la edad, la legislación que prohíbe la discriminación por discapacidad también afectará a una importante minoría de trabajadores de edad.

El aumento del número de países que están promulgando legislación contra la discriminación por motivos de edad es un avance en lo que respecta a garantizar los derechos y responsabilidades de los empleadores y de los trabajadores de edad. No obstante, un marco jurídico sólido y un entorno normativo propicio son sólo parte de la solución para superar la discriminación por motivos de edad y promover la posibilidad de disfrutar de una vida laboral más larga y sana. Es necesaria una labor de sensibilización, que debe incluir campañas de educación e información, y los interlocutores sociales, junto con los gobiernos, tienen un papel fundamental que desempeñar al respecto. Los programas empresariales de fomento de la diversidad, que consideran a los trabajadores de edad como un recurso valioso y capitalizan sus competencias y ventajas comparativas dentro de una fuerza de trabajo diversificada en lo que respecta a la edad, constituyen un enfoque particularmente positivo y con visión de futuro para erradicar la discriminación por motivos de edad.

Ciertos países, como Australia, Finlandia, Noruega, Países Bajos y Reino Unido, han realizado campañas gubernamentales de información a gran escala destinadas a vencer la reticencia de los empleadores a contratar y a retener a los trabajadores de edad. Este tipo de iniciativas puede incluir directrices para los empleadores sobre pautas de conducta adecuadas o buenas prácticas y una campaña general de sensibilización sobre cuestiones relacionadas con el envejecimiento de la población y el trabajo. Por ejemplo, la Campaña del Reino Unido Age Positive (Positivos con respecto a la edad) trata de promover y dar a conocer las ventajas de una fuerza de trabajo diversificada en lo que respecta a la edad. Recurre a investigaciones y publicaciones, a la prensa, a la organización de eventos especiales y a premios, y mantiene una página web para difundir su mensaje. Ha designado a más de 120 «campeones Age Positive» – personas, empresas, instituciones académicas y de investigación y organizaciones ciudadanas – que dan ejemplo con sus propias prácticas de empleo, realizando investigaciones o campañas de sensibilización, o colaborando con el equipo de la propia campaña Age Positive³⁸.

³⁷ OIT: *ABC de los derechos de las trabajadoras y la igualdad de género*, segunda edición (Ginebra, 2007).

³⁸ OCDE, 2006, *op. cit.*

En los Países Bajos se ha desarrollado una estrecha colaboración entre el Gobierno, los empleadores y los sindicatos para cambiar las actitudes y promover las prácticas más recomendables en aras del empleo productivo y el trabajo decente para los trabajadores de edad. En 2003, se les unieron organizaciones de la sociedad civil representativas de trabajadores de edad y minorías, investigadores, políticos y medios de comunicación en un grupo de trabajo de alto nivel sobre las personas de edad y el empleo³⁹ que dio orientaciones sobre políticas para favorecer carreras más largas para los trabajadores de edad.

En la base de datos de la European Foundation (Fundación Europea) hay muchos otros ejemplos de políticas empresariales para trabajadores de edad, recopilados en toda la Unión Europea⁴⁰. Estos ejemplos no sólo ponen de relieve lo que se ha logrado mediante negociación colectiva, sino también otras cuestiones asociadas que se han abordado gracias a organizaciones representativas de empleadores-trabajadores/sindicatos. Estos ejemplos también confirman la importancia que reviste el papel de los interlocutores sociales para mejorar la situación de los trabajadores de edad en el lugar de trabajo.

En Singapur se creó, en mayo de 2007, una comisión tripartita sobre empleabilidad de los trabajadores de edad. Entre las recomendaciones de esta comisión, dos son particularmente relevantes para la lucha contra la discriminación por motivos de edad. La primera es establecer una alianza tripartita en favor de prácticas justas de empleo, de la que formen parte el Gobierno, los sindicatos y los empleadores, con el fin de promover unas prácticas de empleo justas y equitativas. La segunda exhorta a que se examine legislación que posibilite la vuelta al empleo de trabajadores de 62 años o más a partir de 2011⁴¹.

Es vital que las organizaciones no gubernamentales (ONG) exhorten a los empleadores a eliminar las barreras contra los trabajadores de edad y emprendan investigaciones al respecto. La ONG con mayor número de miembros es AARP. Esta organización representa una amplia gama de intereses de ciudadanos estadounidenses de 50 años o más, tanto dentro como fuera del contexto laboral⁴².

El Marco de Políticas y Plan de Acción sobre Envejecimiento de la Población de la Unión Africana es el resultado de un esfuerzo de colaboración

³⁹ El grupo de trabajo publicó su informe a finales de 2003, titulado *And they worked happily ever after*.

⁴⁰ Eurofound: página web sobre envejecimiento de la fuerza de trabajo: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/ageingworkforceadvanced.php>.

⁴¹ S. Thangavelu: *Country study on the promotion of decent work for older persons in the formal and informal economy – Case of Singapore* (Singapur, Universidad Nacional, 2008).

⁴² 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 oficialmente denominarse únicamente AARP, para reflejar el hecho de que su ámbito de intereses ya no se limitaba a las personas jubiladas de los Estados Unidos.

entre el Centro de Desarrollo Regional de África de HelpAge International y la Organización de la Unidad Africana (OUA). Este documento de políticas, que fue adoptado durante la 38.^a reunión ordinaria de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA, celebrada en Durban (Sudáfrica) en julio de 2002, declara, ya en su primera recomendación, que los Estados miembros deberían reconocer los derechos fundamentales de las personas de edad y comprometerse a erradicar todas las formas de discriminación por motivos de edad. Entre las acciones propuestas figura elaborar y revisar la legislación para garantizar que las personas de edad, especialmente las mujeres, reciben un trato justo tanto en el derecho consuetudinario como en el legislado, y en particular revisar las leyes sobre propiedad y derechos sobre la tierra, herencia y seguridad social⁴³.

A la luz de todo lo anterior, puede afirmarse que con esfuerzos proactivos y concertados de todos los actores fundamentales pueden lograrse grandes avances en la eliminación de los estereotipos negativos y de las barreras para mejorar las oportunidades de empleo de los trabajadores de edad. La gestión de la edad puede sustituir a la discriminación por motivos de edad y constituir la piedra angular del «envejecimiento activo». Gracias a este proceso, las personas de edad pueden esperar una vida más larga y saludable, y una mayor calidad de vida, trabajando o sin trabajar, según ellas mismos decidan.

3.3. Promoción de la empleabilidad y el aprendizaje permanente

Es fundamental hacer inversiones en materia de empleabilidad de la fuerza de trabajo a fin de afrontar con eficacia las consecuencias económicas y sociales del cambio demográfico y, en particular, a fin de mejorar las oportunidades de empleo de los trabajadores de edad. Las políticas públicas y los esfuerzos de las empresas deberían orientarse hacia aquellos que desean seguir teniendo un empleo productivo, dado que muchos de ellos – en particular las mujeres – tal vez no hayan tenido la posibilidad de acceder a una educación y una formación básica o permanente adecuada.

En los instrumentos y los informes de la OIT se ha proclamado que la educación, la formación y el aprendizaje permanente son los pilares fundamentales de la empleabilidad, la productividad y el crecimiento económico. Sin embargo,

⁴³ HelpAge International, Africa Regional Development Centre: *OAU Policy Framework and Plan of Action on Ageing* (Nairobi, 2002), pág. 8.

los trabajadores de edad con demasiada frecuencia compiten en desventaja dado que tienen menos oportunidades de estudiar y formarse, en primer lugar en su juventud y, luego, a lo largo de su vida laboral.

La Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), insta a los Estados Miembros a definir políticas de desarrollo de los recursos humanos, de educación, de formación y de aprendizaje permanente que, entre otras cosas, «concedan gran importancia a la innovación, la competitividad, la productividad, el crecimiento económico, a la creación de trabajo decente y a la empleabilidad⁴⁴ de las personas». En cuanto a la elaboración y aplicación de las políticas de formación, la Recomendación 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».

Más recientemente, la Organización Internacional del Trabajo celebró una discusión general sobre el informe titulado *Calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*, y adoptó una serie de conclusiones que proclaman que la educación, la formación profesional y el aprendizaje permanente son los pilares fundamentales de la empleabilidad, el empleo de los trabajadores y el desarrollo empresarial sostenible en el marco del Programa de Trabajo Decente⁴⁵.

Educación permanente y desarrollo de las calificaciones

Las Conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo⁴⁶ instan a los gobiernos a orientarse «como parte de un programa de aprendizaje permanente, proporcionar servicios de colocación y orientación y medidas activas apropiadas relacionadas con el mercado de trabajo, tales como los programas de capacitación dirigidos a los trabajadores de edad y, donde sea posible, apoyados por la legislación para hacer frente a la discriminación por razón de edad, y facilitar la participación de la fuerza de trabajo».

⁴⁴ Según la Recomendación núm. 195, «el término empleabilidad se refiere a las competencias y calificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo».

⁴⁵ OIT: *Calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 2008.

⁴⁶ 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.

Asimismo, insta a los interlocutores sociales a aportar su contribución mediante «el establecimiento de iniciativas para aconsejar a los interlocutores sociales y a la sociedad sobre los valores del trabajo y sobre la experiencia de la vida de los trabajadores de mayor edad que al mismo tiempo proporcionen 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».

La educación y la formación desempeñan un papel fundamental en la transmisión a las personas de los conocimientos, las calificaciones y las competencias necesarios para acceder al empleo y participar eficazmente en el mercado de trabajo y, más generalmente, integrarse en la sociedad. En el informe antes mencionado⁴⁷ se presentan pruebas convincentes de que el desarrollo efectivo de la educación y las calificaciones pueden ayudar a los países, tanto desarrollados como en desarrollo, a mantener el crecimiento de la productividad y convertir ese crecimiento en más y mejores puestos de trabajo. Según un estudio reciente sobre la Unión Europea, la educación y la formación profesional pueden contribuir significativamente a incrementar la participación en el empleo y la productividad de la fuerza de trabajo europea, incluidos los migrantes. Por lo tanto, la educación puede desempeñar un papel fundamental en la mitigación de los posibles efectos negativos de la evolución demográfica⁴⁸.

Sin embargo, en la mayoría de los países, las personas de edad tienen niveles de educación bajos y participan menos en actividades de formación que sus homólogos más jóvenes; por otra parte, las mujeres de edad están en mayor desventaja que los hombres de edad. Un estudio realizado en 13 países⁴⁹, principalmente en desarrollo, indica que en 2000 entre el 80 y el 90 por ciento de las personas de edad había completado sólo el nivel de educación primaria o inferior, con excepción de los hombres de la República de Corea. Además, los niveles de educación de las mujeres de edad tendían a ser inferiores a los de los hombres de edad, con un sustancial desequilibrio de género en China, India, República de Corea, Taiwán (China) y Viet Nam. Además de la República de Corea, los únicos países que registraban un nivel de educación postprimaria completa para los hombres de edad del 30 por ciento o más eran Filipinas y Taiwán (China). En cuanto a las mujeres de edad, el nivel de enseñanza postprimaria más alto fue del 22 por ciento en Filipinas. Ahora bien, el nivel de educación de la población de edad variará

⁴⁷ OIT, *Calificaciones para la mejora de la productividad*, op. cit.

⁴⁸ CEDEFOP: *Implications of demographic change for vocational education and training in the EU* (Luxemburgo, 2008).

⁴⁹ El estudio abarca a Egipto y Sudáfrica en África; China, República de Corea y Taiwán (China) en Asia Oriental; Indonesia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Viet Nam en Asia Sudoriental; la India en Asia Meridional, y el Brasil y México en América Latina.

notablemente entre 2000 y 2045, experimentándose los mayores aumentos⁵⁰ en Egipto, República de Corea, Singapur y Taiwán (China).

En cuanto a la formación, en muchos países la participación de los trabajadores también disminuye con la edad. En el Canadá se ha demostrado que en cada nivel educativo, la proporción de los trabajadores de edad que poseen ese nivel de calificación es inferior a la de los trabajadores más jóvenes⁵¹. En la República de Corea muy pocos de los que siguen la formación para desempleados financiada con fondos públicos se encuentran en las categorías de más edad; la mayor parte de los participantes tiene menos de 30 años de edad (cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. Participación de los desempleados por edad en la formación profesional en la República de Corea, 1998-2003

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total (miles)	362,9	358,4	216,3	180,4	152,3	108,2
Por edad (por ciento), todas las edades	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
30-39	30,9	28,4	25,9	26,1	27,6	28,3
40-49	16,1	11,9	9,3	9,4	9,7	10,3
50+	7,8	5,8	4,6	4,2	5,0	5,7

Fuente: OCDE: *Ageing and employment policies in the Republic of Korea*, París, 2005.

Cuadro 3.2. Chile: distribución de la población de más de 50 años según el tipo de formación (por sexo, edad y zona), 2003

	Total	Sexo		Edad		Zona	
		Hombres	Mujeres	50-59	60-69	Urbana	Rural
Formación	4,6	6,5	3,0	8,2	2,8	5,2	1,2
Sí, Empresa	1,9	1,7	2,1	2,8	1,6	1,9	1,9
Sí, Programa estatal	0,7	0,9	0,6	1,3	0,4	0,8	0,1
Sí, con recursos propios	0,3	0,3	0,3	0,4	0,2	0,3	0,1
Nunca asistió	91,6	90,2	92,8	86,5	94,0	90,7	96,3
Sin respuesta	0,9	0,5	1,3	0,8	1,0	1,0	0,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: C. Antúnez: *Estudio de alternativas de empleabilidad en población mayor de 50 años* (Santiago, 2007).

⁵⁰ A. Hermalin, M. Ofstedal y R. Tesfai: *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, University of Michigan Studies Center, 2006).

⁵¹ Gobierno del Canadá: *Older Workers: Challenges and policy issues*, documento para debate, marzo de 2007.

En América Latina, un estudio reciente del Servicio Nacional del Adulto Mayor de Chile señala que, en 2003, el 90 por ciento de la población de más de 50 años de edad encuestada nunca había participado en un curso de formación. Además, la participación de los hombres en cursos de formación era superior a la de las mujeres, superior en los grupos de edad más jóvenes, y más frecuente en las zonas urbanas que en las rurales⁵².

Cuando se analiza la pobreza en la vejez, la educación y el desarrollo de las calificaciones se convierten en una cuestión fundamental. Numerosas investigaciones señalan la importancia que reviste la educación de los adultos y, en particular, de las mujeres adultas, para la erradicación de la pobreza⁵³.

Según un estudio reciente sobre la pobreza en la vejez realizado en América Latina y el Caribe⁵⁴, el porcentaje de las personas de edad alfabetizadas es inferior al porcentaje de los adultos alfabetizados entre 25 y 59 años de edad, en todos los países. La brecha tiende a aumentar en las zonas rurales. Cuando se compara con el grupo de edad de 25 a 49 años de edad, las diferencias son particularmente marcadas en Bolivia, Haití, Honduras y Nicaragua, los países más pobres de la muestra. El estudio sugiere la existencia de una correlación positiva entre esta brecha de alfabetización (en términos absolutos) y el nivel de pobreza nacional. En general, cuanto más pobre es el país, mayor es la desventaja relativa de las personas de edad en lo que respecta a estas competencias básicas.

En lo referente a la distribución de las personas de edad y los adultos según el nivel de competencias, en El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua cerca del 90 por ciento o más de las personas de edad son trabajadores no calificados.

Sin embargo, el nivel de educación está aumentando rápidamente en las generaciones más jóvenes. Esto significa que, en el futuro, como se muestra en el gráfico 3.3, los trabajadores de edad habrán alcanzado niveles de educación más elevados en comparación con la situación actual. Este aumento del nivel de instrucción podría ser una importante fuente de aumentos de productividad y de mejora de las perspectivas de empleo para las personas de edad en el futuro.

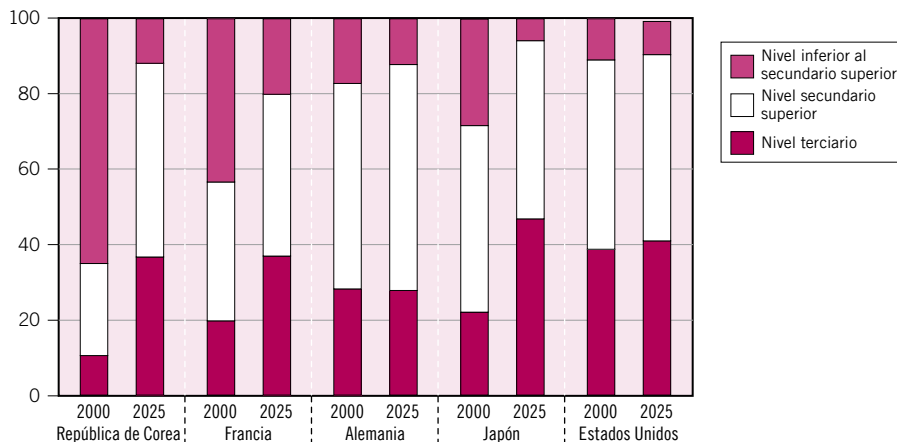
Como muestra la bibliografía existente, la educación y las competencias son un factor importante para mejorar las perspectivas de empleo de los trabajadores de edad. En promedio, los adultos que pasan más tiempo estudiando o formándose

⁵² C. Antúnez: *Estudio de alternativas de empleabilidad en población mayor de 50 años* (Santiago, 2007).

⁵³ DVV International: *Educación de Adultos y Desarrollo*, núm. 62/2004, Bonn, 2004.

⁵⁴ L. Gasparini, J. Alejo, F. Haimovich, S. Haimovich, S. Olivieri y L. Tornarolli: *Poverty among the elderly in Latin America and the Caribbean*, documento de información para «World Economic and Social Survey 2007» (La Plata, Argentina, CEDLAS, 2007).

Gráfico 3.3. Niveles de educación de los trabajadores de edad (50-64) en determinados países, 2000-2025 (en porcentaje)



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

tienen más probabilidades de tener una actividad económica y menos probabilidades de estar desempleados⁵⁵. En lo que respecta a los trabajadores de edad, la OCDE considera que existe una correlación positiva y significativa entre países entre la incidencia de la formación y la edad promedio efectiva de jubilación.

Un estudio realizado en Hungría reveló que el 62 por ciento de los trabajadores entre 45 y 64 años de edad con estudios secundarios trabajaba. Esta cifra ascendía a un 75 por ciento para las personas con educación superior. Un tercio del grupo de edad entre 60 y 64 años con educación superior también trabajaba⁵⁶. La República Checa registra importantes desigualdades en las tasas de participación de los trabajadores de edad por nivel de educación. La diferencia en las tasas de participación entre las personas de edad con educación terciaria y las personas de edad con educación primaria se sitúa en un 39 por ciento o más⁵⁷. Incluso en los países pobres, las tasas de participación también aumentan con el nivel de educación. Es el caso de la India, donde, por ejemplo, trabaja el 25 por ciento de las personas de edad analfabetas en comparación con cerca del 50 por ciento de los titulares de diplomas técnicos o de títulos universitarios equivalentes o de títulos de posgrado. Existen marcadas diferencias entre hombres y mujeres con respecto

⁵⁵ Eurofound: *Working conditions of an ageing workforce* (Dublín, 2008), pág. 49.

⁵⁶ Eurofound: *Employment of older workers and lifelong learning*, disponible en: <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/2005/09/HU0509NU01.htm>.

⁵⁷ OCDE: *Ageing and employment policies: Czech Republic* (París, 2004).

a los efectos de la educación en las tasas de participación de la fuerza de trabajo, dado que el nivel de educación de las mujeres es muy inferior al de los hombres⁵⁸.

En la Europa de los 25, el nivel de las calificaciones es un factor particularmente importante para el empleo de los trabajadores de edad. En todas las edades, las tasas de actividad son considerablemente más altas cuando las personas tienen un nivel de formación elevado; la relación entre el nivel de calificaciones y la participación en el mercado de trabajo es más pronunciada para las mujeres que para los hombres. En lo que respecta a los hombres, la diferencia de las tasas de actividad entre aquéllos que son poco calificados y aquéllos que son muy calificados suele aumentar con la edad, y es más elevada para los grupos de edad entre 55 y 59 años y entre 60 y 64 años, para los cuales la diferencia es superior al 20 por ciento.

En una investigación sobre la formación continua realizada en Alemania se llegó a la conclusión de que no es la edad en sí la que explica la participación en la formación permanente, sino más bien el nivel de calificación anterior. Son principalmente los trabajadores de edad poco calificados los que no reciben formación permanente, mientras que la participación de los trabajadores altamente calificados en la formación continua aumenta a partir de los 50 años de edad⁵⁹. Por último, los datos provenientes de Turquía sugieren que también puede existir un factor cultural en la relación entre las personas de edad y las generaciones más jóvenes. Muchos trabajadores de edad consideran que puede ser más provechoso ofrecer educación y formación a sus hijos en lugar de a ellos mismos⁶⁰.

En un gran número de países, la enseñanza pública y los programas de formación no están destinados específicamente a los trabajadores de edad. Suelen estar diseñados para el conjunto de la fuerza de trabajo o para los jóvenes. El período de rendimiento relativamente corto de la inversión en los trabajadores de edad antes de la jubilación suele utilizarse para justificar la reticencia de los empleadores a invertir en actividades de formación para estos trabajadores.

Sin embargo, un informe reciente de la OCDE⁶¹ reta a los empleadores a reflexionar nuevamente sobre el controvertido valor de la inversión en la formación de los trabajadores de edad. El informe muestra que, a causa de la elevada rotación de los empleados jóvenes, cabe esperar que el promedio de tiempo que una persona de 50 años permanece en un determinado empleo sea superior al

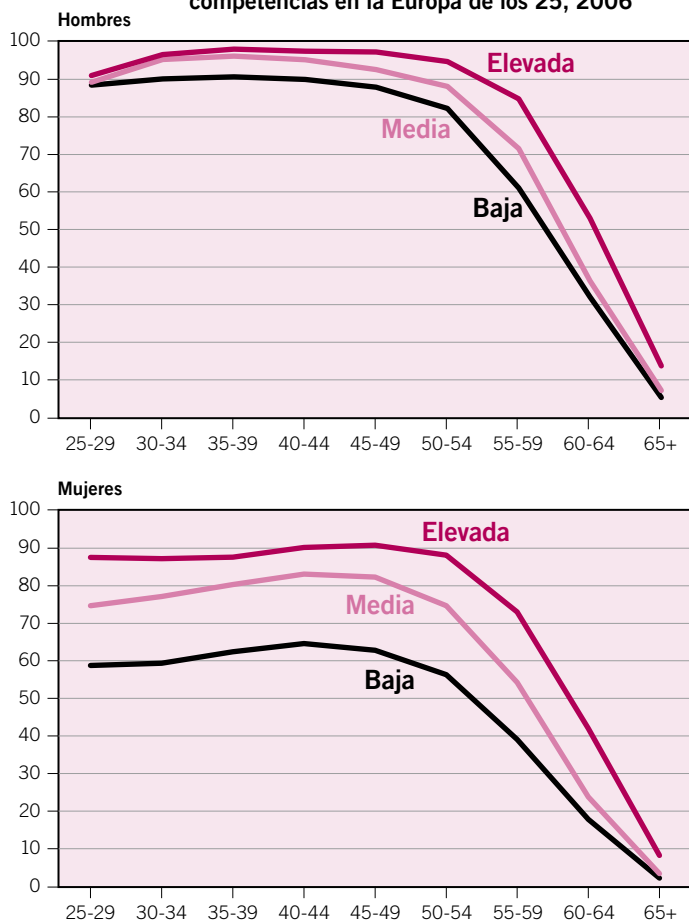
⁵⁸ S. Rajan: *Demographic ageing and employment in India* (OIT, en prensa).

⁵⁹ G. Bosch y S. Schief: «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.

⁶⁰ P. Auer y N. Popova: *Labour market policy for restructuring in Turkey: The need for more active policies* (Ginebra, OIT, 2003).

⁶¹ OCDE, 2006, *op. cit.*

Gráfico 3.4. Tasa de participación por grupos de cinco en cinco años de edad, sexo y nivel de competencias en la Europa de los 25, 2006



Fuente: Comisión Europea: *Employment in Europe, 2007*.

de una persona de 20 años. Según un estudio de la OIT, en ciertos países de Europa Central y Oriental existió hasta la transición un sistema nacional para mejorar la formación de los adultos. Con el colapso del sistema político y la abrupta reducción de la capacidad del Estado y de las empresas para financiar la formación de adultos, disminuyeron las oportunidades de formación de los trabajadores de edad⁶².

⁶² Fortuny, Nesporova y Popova, 2003, *op. cit.*

Un creciente número de países está tomando conciencia del enorme potencial que representa la fuerza de trabajo de edad e invierten cada vez más en este segmento de la fuerza de trabajo. Además, cada vez más empresas adoptan una perspectiva a largo plazo respecto de sus necesidades de personal y reconocen que los trabajadores de edad son un recurso valioso.

En América Latina, por ejemplo, Puerto Rico, El Salvador y México han desarrollado programas de formación destinados a los trabajadores de edad. 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. Además, el INAPAM, junto con la Secretaría de Desarrollo Social y el Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad, ha creado un fondo destinado a las personas de edad que deseen crear una empresa viable⁶³.

Sin embargo, huelga decir que la población adulta constituye en sí un grupo grande y diverso. Llegar a quienes se encuentran en una posición de desventaja en el mercado del trabajo como las personas de edad con discapacidades, los inmigrantes o los desempleados de edad más avanzada es un reto particularmente difícil. La Reforma de las Competencias de Noruega, acuerdo firmado a finales del decenio de 1990 entre el Gobierno y los interlocutores sociales, tiene principalmente por objeto satisfacer las crecientes demandas de competencias y también promover el aumento de la participación de la fuerza de trabajo de edad. Los grupos destinatarios de esta medida son los adultos que carecen de educación formal, las personas de edad que no tuvieron acceso a la educación cuando eran jóvenes y los adultos inmigrantes con calificaciones educativas no reconocidas en Noruega⁶⁴.

En consonancia con el enfoque del ciclo de la vida, 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 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 obtengan al avanzar en edad. El concepto de aprendizaje permanente, que abarca la enseñanza a lo largo del ciclo de la vida, es de especial interés para la adopción de un enfoque más amplio y dinámico de la educación y el desarrollo de las competencias de los trabajadores de edad.

⁶³ Paz, en prensa, *op. cit.*

⁶⁴ OCDE, 2006, *op. cit.*

La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo habla de la «gestión de la edad», en la que la formación, la capacitación y el aprendizaje permanente constituyen una parte fundamental. La Fundación ofrece una amplia gama de buenas prácticas, entre las que cabe destacar las siguientes: 1) inexistencia de límites de edad para el acceso a oportunidades de aprendizaje y formación en el lugar de trabajo; 2) considerar la formación como una parte integral de la planificación de la carrera y no sólo como específica del puesto de trabajo; 3) vincular la formación a la trayectoria de vida del individuo; 4) organizar el trabajo de manera que se propicie el aprendizaje y el desarrollo, por ejemplo, mediante equipos y grupos de diversas edades, y 5) utilizar a los trabajadores de edad y sus competencias específicas para facilitar la educación continua de las personas de edad y de los jóvenes, y establecer y organizar un fondo de conocimientos⁶⁵.

En un creciente número de países, la educación permanente es una prioridad esencial. Recientemente, la Comisión Europea integró sus diversas iniciativas en materia de formación y educación en un mismo marco, el Programa de Aprendizaje Permanente (PAP). Se han creado una serie de instrumentos tales como el Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente⁶⁶ para explotar plenamente el potencial del espacio europeo del aprendizaje permanente y del mercado de trabajo en toda la UE. Se ha citado a Dinamarca y Suecia como dos países que invierten mucho en programas de aprendizaje permanente dirigidos específicamente a los trabajadores poco calificados para asegurarse de que conservan su empleabilidad⁶⁷.

Si bien China todavía tiene un largo camino que recorrer para establecer un sistema de educación permanente y promover una sociedad del aprendizaje, se observa que se intensifican los debates sobre el aprendizaje permanente⁶⁸. En el Decimosexto Congreso Nacional del Partido Comunista de China, celebrado en 2002, se abogó por la creación en China de una sociedad de aprendizaje permanente⁶⁹. El Gobierno mexicano también reconoce la importancia del aprendizaje permanente, aunque su aplicación sigue planteando un reto. Las investigaciones

⁶⁵ Eurofound: *A guide to good practices in age management* (Dublín, 2006), pág. 10.

⁶⁶ El Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente (MEC) tiene por objetivo vincular los sistemas de calificaciones de los países, actuando como un mecanismo de transposición de las calificaciones entre los distintos Estados miembros de la UE, los empleadores y los individuos, con lo que se facilita a las personas la posibilidad de trabajar o estudiar en el extranjero, en http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc44_en.htm.

⁶⁷ Bosch y Schief, 2007, *op. cit.*, pág. 589.

⁶⁸ Banco Mundial: *Enhancing China's competitiveness through lifelong learning* (Washington, D.C., 2007).

⁶⁹ D. Yang y M. Wang: *Demographic ageing and employment in China* (OIT, en prensa).

recientes sugieren un enfoque del aprendizaje permanente con dos vertientes. Por un lado, deben resolverse los problemas que enfrenta el sistema educativo y, por otro, debe fomentarse un enfoque integrado y la coordinación de los distintos actores y partes interesadas⁷⁰.

Los interlocutores sociales pueden desempeñar un papel de liderazgo en la configuración de la estructura de la formación continua. Por ejemplo, los interlocutores sociales europeos están muy comprometidos con la coordinación de sus acciones en el ámbito del aprendizaje permanente y es una de las prioridades de su programa de trabajo. En los últimos años, han ido en aumento los acuerdos bipartitos y tripartitos sobre el aprendizaje permanente. En muchos países, 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. En la región de Asia y el Pacífico es el caso, por ejemplo, de Malasia y Singapur⁷¹. La negociación colectiva tiene una función clave que desempeñar en la promoción del aprendizaje permanente. En el Canadá, un interesante estudio sobre los convenios colectivos y los trabajadores de edad llegó a la conclusión de que si bien los principales convenios colectivos del Canadá no contenían disposiciones de formación específicamente concebidas para los trabajadores de edad, ciertos términos contractuales podían contribuir a proteger los intereses de los trabajadores de edad. Este es generalmente el caso de las disposiciones que estipulan que la edad no se puede utilizar como criterio para excluir a los trabajadores de edad de la formación⁷².

Los rápidos avances tecnológicos, que exigen una continua renovación y actualización de las competencias, ponen de relieve la importancia que en general reviste la inversión en educación y desarrollo de las calificaciones. Los estudios presentan un panorama heterogéneo de la voluntad y la capacidad de los trabajadores de edad de utilizar nuevas tecnologías. En Europa, una encuesta sobre el uso del tiempo y las actividades de ocio señala que los trabajadores de edad tienen un 10 por ciento menos de probabilidades de utilizar ordenadores que los trabajadores que tienen entre 25 y 35 años de edad, y que las mujeres utilizan la Internet un 20 por ciento menos que los hombres de todas las edades⁷³. Un estudio de la OCDE también indica que las diferencias de género en el uso de los ordenadores

⁷⁰ G. Álvarez-Mendiola: «Lifelong learning policies in Mexico: Context, challenges and comparisons», en *Compare*, vol. 36. núm. 3, septiembre de 2006, págs. 379-399.

⁷¹ OIT: *Lifelong learning in Asia and the Pacific*, Reunión Regional Tripartita de la OIT, Bangkok, 2003, pág. 14.

⁷² M. Foulzy y M. Gervais: *Collective agreements and older workers in Canada* (Quebec, Human Resources Development Canada, 2002).

⁷³ CEDEFOP: *Promoting lifelong learning for older workers* (2006).

aumentan con la edad⁷⁴. Sin embargo ha habido una notable disminución de la proporción de trabajadores que nunca ha utilizado un ordenador en el trabajo, y la mejora más importante se registra entre los trabajadores de edad⁷⁵.

En una encuesta realizada por la OIT en empresas de diferentes sectores en cinco países, los empleadores opinaron que, en general, los trabajadores de edad tenían dificultades para utilizar las nuevas tecnologías, excepto aquellos con un nivel de estudios superior⁷⁶. En otras partes, se hace referencia a estudios que demuestran que, si bien los trabajadores de edad tienen menos probabilidades que los trabajadores más jóvenes de utilizar las nuevas tecnologías, comenzando por los ordenadores y la Internet, tienen mucho interés en aprender. Se ha observado que si se les facilita una formación y un acceso adecuados, los trabajadores de edad pueden aprender a utilizar las nuevas tecnologías, en particular los ordenadores, con la misma precisión que los trabajadores más jóvenes⁷⁷.

La educación y la formación son elementos clave para que los trabajadores de edad se mantengan al día de la evolución tecnológica. No hay ninguna razón intrínseca por la que los trabajadores de edad no puedan adquirir competencias informáticas y de otras nuevas tecnológicas y utilizarlas a diario en su vida laboral. Se puede facilitar esta tarea fomentando la actualización de las competencias y creando un entorno que propicie el aprendizaje.

Cabe señalar que, en los Estados Unidos, el Programa de Empleo y Servicio Comunitario Para Ciudadanos de Edad Avanzada (SCSEP), administrado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, ofrece formación en el empleo, lo que comprende clases de informática para los trabajadores de 55 años de edad o más cuyos ingresos están muy por debajo del umbral de pobreza federal⁷⁸. La red SeniorNet constituye otro enfoque creativo destinado a ayudar a los ciudadanos de edad a adquirir más conocimientos de informática. Se trata de una organización sin fines de lucro de usuarios de ordenadores, de 50 años de edad o más, compuesta por 240 centros de aprendizaje en los Estados Unidos y en otros países como Australia y Nueva Zelanda. El objetivo de la red SeniorNet es proporcionar a las personas de edad formación y acceso a las tecnologías de la información. Colabora también en investigaciones sobre las personas de edad y las tecnologías.

⁷⁴ OCDE: *ICTs and gender* (París, 2007).

⁷⁵ Eurofound, 2008, *op. cit.*, pág. 3.

⁷⁶ Fortuny, Nesperova y Popova, 2003, *op. cit.*, pág. 56.

⁷⁷ B. Azar: «Older workers need not be left behind by technology», en *APA Online*, vol. 29, núm. 7, 1998, págs. 1-2.

⁷⁸ L. Eyster, R. Johnson y E. Toder: *Current strategies to employ and retain older workers* (Washington, D.C., The Urban Institute, 2008).

Otra faceta de las nuevas tecnologías es que pueden contribuir a mejorar las condiciones de trabajo. Para los trabajadores de edad con discapacidades o un estado de salud que limita su capacidad de desplazamiento o que viven en comunidades remotas, las tecnologías de la información y de la comunicación pueden ayudar a compensar estas limitaciones.

Orientación y asesoramiento profesionales

Para aquellos que de hecho pierden su trabajo, el asesoramiento y la ayuda en materia de reinserción profesional revisten una gran importancia. 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».

En virtud de la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), se solicita a los Miembros que aseguren y faciliten, durante toda la vida de la persona, la participación y el acceso a la información y la orientación profesional, a los servicios de colocación y a las técnicas de búsqueda de empleo, así como a los servicios de apoyo a la formación, y que determinen, en consulta con los interlocutores sociales, las funciones y las responsabilidades respectivas de los servicios de empleo, los prestadores de formación y otros prestadores de servicios pertinentes en lo que atañe a la información y la orientación profesional. Más recientemente en las conclusiones antes mencionadas sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo, se subrayó que la transición positiva a un nuevo empleo requiere que se disponga de servicios de empleo, entre ellos los servicios de acceso a la información oportuna sobre el mercado de trabajo, orientación profesional y colocación⁷⁹.

Existe la duda de si la política debería enfocarse a la orientación y el asesoramiento para la retención o la readmisión de los trabajadores de edad. Está claro que no se trata de aspectos que den lugar a alternativa, ya que ambos son necesarios. Una investigación llevada a cabo por la OIT muestra que la tasa de empleo más elevada que se registra entre las personas de edad en Dinamarca, por ejemplo, parece deberse principalmente a una tasa de retención más alta y que las políticas destinadas a estimular la retención de los trabajadores de edad pudieran ser más

⁷⁹ OIT, 2008, Informe V, *op. cit.*

eficaces para mantener sus niveles de empleo que las medidas destinadas a mejorar la empleabilidad de los trabajadores de edad que ya han perdido su empleo⁸⁰.

Las empresas y organizaciones que son suficientemente grandes como para prestar asesoramiento y orientación profesionales dentro de su estructura interna están en mejores condiciones para ayudar a los trabajadores de edad a reducir la probabilidad de verse desplazados. Esto es particularmente útil cuando existe la posibilidad de reinserción y, en la medida de lo posible, de readaptación profesional de los trabajadores de edad para que ocupen otros puestos de trabajo en la empresa. Sin embargo, en los casos en que la magnitud de la operación excluya la posibilidad de brindar una orientación y readaptación profesional dentro de la estructura interna, habría que considerar seriamente otras opciones externas. A este respecto, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, se puede recurrir a los servicios públicos de empleo y las agencias de empleo privadas. Aparte de las diversas dificultades que se plantean a la mayoría de los trabajadores al solicitar ayuda a los servicios o las agencias de empleo, los trabajadores de edad a menudo tienen que soportar las actitudes estereotipadas y las prácticas discriminatorias. Por lo tanto, es esencial un acceso equitativo a unos servicios de empleo eficaces, lo cual puede brindar a los trabajadores de edad la posibilidad de encontrar y conservar un empleo.

Los servicios públicos de empleo pueden asesorar a las personas de edad sobre cómo establecer su propio negocio. En el caso de algunos trabajadores de edad que tienen el capital y la motivación no sólo para seguir trabajando, sino también para pasar de un empleo asalariado a uno independiente, éste 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.

En los Estados Unidos, One-Stop Career Centers y el SCSEP prestan ayuda a los trabajadores de edad en la búsqueda de empleo⁸¹. En One-Stop Career Centers, el personal, que incluye a especialistas de edad, proporciona asesoramiento en materia de empleo a los trabajadores de edad que buscan un nuevo trabajo. Se encarga de determinar qué industrias presentan un alto crecimiento, qué empresas ofrecen puestos vacantes y cuáles son las calificaciones requeridas. A continuación, asesora a los trabajadores de edad sobre cómo postular a los puestos vacantes, participar en entrevistas y abordar las cuestiones relacionadas con la edad⁸².

⁸⁰ J. Rubery: «Equal opportunities and employment policy», en P. Auer (director): *Changing labour markets in Europe. The role of institutions and policies* (Ginebra, OIT, 2001).

⁸¹ Como ya se mencionó, los servicios del SCSEP se limitan a los trabajadores de edad con ingresos bajos.

⁸² Eyster, Johnson y Toder, 2008, *op. cit.*

En el Japón, las asociaciones de fomento del empleo para ciudadanos de edad avanzada, instaladas en todo el país, se encargan de asistir a los desempleados de edad de cuello blanco, en particular a través del proyecto Career Exchange Plaza. Durante 12 semanas, en el marco de este proyecto, se les asiste a los efectos de la reinserción profesional mediante seminarios y reuniones sobre actividades centradas en la búsqueda de empleo, tales como redacción de currículos vitae; solicitudes de trabajo y técnicas de entrevista; uso de computadoras personales; comprensión del funcionamiento de las pequeñas y medianas empresas, y planificación de toda la vida laboral de la persona. El éxito del programa se atribuye en gran medida al intercambio de experiencias entre los participantes⁸³.

Las mujeres de edad suelen beneficiarse de un asesoramiento profesional especial y de una asistencia en la búsqueda de empleo, adaptados a sus necesidades específicas. A este respecto, es interesante observar que en Singapur se lleva a cabo un programa para incentivar a las mujeres de edad 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 enfocado a prestar una orientación, formación y asesoramiento más profesionales a las mujeres en la fuerza de trabajo⁸⁴.

La orientación y el asesoramiento desempeñan un papel primordial cuando los trabajadores de edad deben tomar decisiones sobre su jubilación y enfrentar disyuntivas sobre aspectos tales como una jubilación parcial o progresiva. Por ejemplo, es importante que, antes de jubilarse, se les aconseje de manera correcta sobre los efectos que entrañará la jubilación flexible en su salario neto y el derecho a la pensión. Conforme a lo estipulado en la Recomendación núm. 162, pueden ponerse en práctica programas de preparación para el retiro con la participación de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores.

El asesoramiento y la orientación profesionales son importantes para los trabajadores de edad, especialmente si se ven amenazados por el desempleo. Para aquellos que pierden su empleo, la orientación y la asistencia para la reinserción profesional son esenciales. Se debe contar plenamente con el apoyo de los servicios públicos de empleo y de las agencias privadas de empleo para prestar estos servicios, intervenir en los casos en que se presenten problemas de discriminación por motivos de edad, y asesorar a las personas de edad que desean instalarse por cuenta propia.

⁸³ H. Naganawa: «Re-employment of older white-collar workers», en *Special Topic*, vol. 41, núm. 02, febrero de 2002.

⁸⁴ Thangavelu, 2008, *op. cit.*

Políticas activas de mercado de trabajo para los trabajadores de edad

Las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) son un ejemplo de intervenciones en el mercado laboral que abordan tanto la demanda como la oferta de trabajo combinando diversas iniciativas integrales. Las medidas relativas a la oferta tienen por objeto mejorar las posibilidades de empleo de determinados grupos beneficiarios, como los trabajadores de edad. En las secciones precedentes se han examinado las principales medidas por el lado de la oferta. En cuanto a las medidas relacionadas con la demanda, como los proyectos de creación de empleo, su propósito es incrementar el número de empleos y ofrecerlos a grupos desfavorecidos tales como los jóvenes, las mujeres, los desempleados de larga duración y, en este caso, los trabajadores de edad.

En su política nacional sobre envejecimiento, el Gobierno de la República Unida de Tanzania puntualiza que las personas de edad son uno de los grupos más pobres de la sociedad. A pesar de sus competencias, conocimientos y experiencia como es el caso de los agricultores, pescadores y funcionarios, la mayoría de las personas de edad llegan a la jubilación mal preparadas. Para corregir esta situación, en la política nacional sobre envejecimiento se pide que se informe a las personas de edad, ya sea de manera individual o en grupo, y que se les ayude a establecer actividades generadoras de ingresos, para las cuales se impartirá la formación pertinente⁸⁵.

Desde fines del decenio de 1990, el Gobierno de China, confrontado con despidos colectivos y el rápido aumento del desempleo urbano, ha venido adoptando una serie de políticas activas de empleo. Algunas, como los proyectos de reinserción profesional, se dirigen específicamente a los trabajadores de edad. Según un estudio realizado recientemente por la OIT, estas políticas activas han contribuido positivamente a promover el empleo entre la fuerza de trabajo de edad⁸⁶.

Durante la recesión económica y el cambio estructural provocado por el aumento de las nuevas industrias y el declive de las viejas industrias, los trabajadores de edad se vieron afectados de manera desproporcionada por las reducciones masivas de personal. A este respecto, los programas enfocados a los trabajadores desplazados pueden contribuir en gran medida a aliviar o minimizar las consecuencias negativas que implica el desplazamiento para los trabajadores y sus familias. Los centros especializados de recursos de asistencia a los trabajadores son un

⁸⁵ República Unida de Tanzania: *National Ageing Policy* (Ministerio de Trabajo, Desarrollo de la Juventud y Deportes, 2003), págs. 12 y 14.

⁸⁶ Yang y Wang, en prensa, *op. cit.*

importante componente de los exitosos programas de respuesta rápida a los trabajadores desplazados aplicables a empresas en vías de reestructuración, en particular cuando un número considerable de trabajadores es desplazado⁸⁷.

Las PAMT que ofrecen a los empleadores incentivos para la creación de empleos suelen revestir la forma de diversos tipos de subvención. En la Argentina, una reforma del Código del Trabajo introducida en 2000 preveía deducciones de las cotizaciones a la seguridad social si a los trabajadores contratados a prueba se les ofrecía posteriormente un empleo permanente. Las deducciones eran más importantes si los nuevos contratos concernían a mujeres jefas de familia, trabajadores de 45 años o más o trabajadores jóvenes de 24 años o menos⁸⁸.

Las subvenciones deben estar bien orientadas, lo que sugiere que la edad por sí sola no es un criterio válido⁸⁹. Como se ha mostrado anteriormente, los trabajadores de edad menos calificados están en clara desventaja, lo cual puede ser un argumento para combinar la subvención salarial o subvención a la contratación con una subvención a la formación para mejorar el nivel de competencias. En el Japón se pagan subvenciones por la contratación de personas de edades comprendidas entre 45 y 64 años, para las cuales es difícil encontrar trabajo por la falta de experiencia. La subvención se otorga a modo de prueba para que el empleador pueda evaluar si el trabajador le conviene antes de decidir si hará una contratación permanente⁹⁰.

La subvención al empleo no siempre debe asignarse al empleador, especialmente si la renuencia o la falta de motivación proviene más del trabajador que del empleador. En varios países, como Alemania, Estados Unidos, Japón y Reino Unido, los trabajadores de edad perciben directamente un complemento salarial por permanecer en el empleo o encontrar un nuevo trabajo. En el Reino Unido, en el marco del programa New Deal 50 Plus, las personas de 50 años o más que han recibido prestaciones durante seis meses o más tienen derecho a percibir una prestación relacionada al ejercicio de una actividad durante un período que puede ir hasta 52 semanas si trabajan más de 16 horas por semana. El sobresueldo es superior para aquellos trabajadores con ingresos más bajos⁹¹.

Existe cierta inquietud de que ofrecer subvenciones a los trabajadores de edad como grupo podría acentuar la actitud negativa de los empleadores hacia su

⁸⁷ G. Hansen: *A Guide to Worker Displacement: Some tools for reducing the impact on workers, communities and enterprises* (Ginebra, OIT, 2002).

⁸⁸ A. Marshall: *Labour market policies and regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and impacts*, Employment Strategy Papers (Ginebra, OIT, 2004).

⁸⁹ OCDE, 2006, *op. cit.*, pág. 12.

⁹⁰ M. Fujimoto: *Country study on the promotion of decent work for older persons in the formal and informal economy – Case of Japan* (Tokyo, Japan Institute for Labour Policy and Training, 2008), pág. 28.

⁹¹ OCDE, 2006, *op. cit.*, págs. 125-126.

contratación o retención. Una subvención salarial destinada más específicamente a los trabajadores de edad desempleados de bajos ingresos o de larga duración podría representar, pues, una solución más adecuada⁹².

Aunque todos estos riesgos son reales y es importante tener conciencia de ellos, sirven de argumento para concebir programas más estrictos y supervisarlos, y asignar más recursos a la evaluación de programas. No cabe la menor duda de que es absolutamente necesario contar con políticas y medidas a fin de superar los obstáculos a la retención y la contratación de los trabajadores de edad.

3.4. Garantizar un entorno de trabajo seguro y saludable

Es fundamental crear un entorno de trabajo seguro y saludable con miras a promover el empleo productivo y el trabajo decente para todos los trabajadores, pero para ello hace falta prestar más atención a los trabajadores de edad. El mantenimiento de la capacidad de los trabajadores de edad para permanecer en el trabajo depende en gran medida de su estado funcional, que a su vez se ve influido por su historial laboral. Su estado de salud depende del puesto de trabajo que han ocupado, y de la situación social, cultural y económica del país en el que residen. Los trabajadores que llevan a cabo un trabajo físico también son, con frecuencia, los que tienen menor nivel de escolarización y de formación profesional. Es posible que estén expuestos a condiciones de agotamiento, con el consiguiente riesgo de que se produzca un mayor número de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. En este contexto, es probable que su capacidad física decaiga al final de su vida activa, lo que les hace más vulnerables en el trabajo. Por el contrario, los trabajadores que tienen la ventaja de haber estado escolarizados más tiempo y haber recibido una formación profesional que les capacita para trabajar suelen tender a desempeñar profesiones que les permiten poner en práctica los conocimientos adquiridos y ampliar progresivamente su experiencia. No suelen ocupar los puestos más peligrosos y sus competencias se reconocen y valoran más con el paso del tiempo⁹³.

Por consiguiente, las políticas y prácticas de seguridad y salud en el trabajo racionales, que invierten en la seguridad, la salud y el bienestar de los trabajadores a lo largo de toda su vida activa, permiten prolongar el empleo y garantizan que los

⁹² OCDE, 2006, *op. cit.*, pág. 113.

⁹³ A. Laville y S. Volkoff: «Trabajadores de edad avanzada», en *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo* de la OIT, cuarta edición (Ginebra, OIT, 1998).

trabajadores sean más productivos. Paralelamente, alivian al sistema de seguridad social de la carga financiera que entrañarían los gastos por accidente, enfermedad, atención sanitaria, rehabilitación y discapacidad que se pueden evitar⁹⁴.

El vínculo que existe entre la seguridad y salud en el trabajo y la empleabilidad de todos los trabajadores fue abordado por primera vez de manera exhaustiva en 1999 por la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo. Desde entonces, diversos estudios de caso de iniciativas impulsadas por diversas organizaciones señalan que la seguridad y la salud en el trabajo pueden contribuir a mejorar la empleabilidad en diversos ámbitos, entre ellos el diseño o rediseño del lugar de trabajo, la evaluación de riesgos en el puesto de trabajo, incluida la demanda de trabajo, el mantenimiento de un entorno de trabajo seguro y saludable, la formación y la readaptación profesional, así como el diagnóstico médico, los chequeos de salud y la evaluación de las capacidades funcionales⁹⁵. A efectos del presente informe, las políticas e iniciativas gubernamentales y empresariales en este ámbito se pueden agrupar en tres categorías principales: i) programas relativos a los riesgos de seguridad y salud, destinados a evitar los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales; ii) ajustes o adaptación de los lugares de trabajo o de la organización del trabajo para ayudar a los trabajadores de edad a permanecer en el empleo o a reincorporarse después de una enfermedad o lesión, y iii) iniciativas de promoción de la salud en el empleo que utilizan el lugar de trabajo como marco para emprender actividades destinadas a mejorar la salud y estado físico generales de la fuerza de trabajo.

En relación con los programas orientados a la prevención primaria de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y con arreglo a lo indicado en la Recomendación núm. 162, las medidas destinadas a hacer posible que los trabajadores de edad continúen ejerciendo un empleo se han de establecer en el marco de una política nacional de mejora de la seguridad y salud para todos los trabajadores en todas las fases de la vida activa. Muchos países han elaborado legislaciones y/o políticas de seguridad y salud basadas en el principio de la prevención. El marco de actuación propuesto descansa cada vez más en la evaluación de los riesgos para *todos* los trabajadores, a través de la aplicación de una jerarquía de medidas de prevención que empiezan por la eliminación del riesgo. Este concepto es importante, ya que para convertirse en un «trabajador de edad» es necesario haber sobrevivido como «trabajador joven». En Europa, por ejemplo, los jóvenes

⁹⁴ A. Jolivet y S. Lee: *Employment conditions in an ageing world: Meeting the working time challenge*, Conditions of Work and Employment Series núm. 9 (Ginebra, OIT, 2004).

⁹⁵ Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo: *OSH in figures: Young workers – facts and figures* (Luxemburgo, 2007).

Recuadro 3.2. Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162)

Disposiciones relativas a la mejora de las condiciones de trabajo y el entorno de trabajo (Parte III, Protección)

En la Recomendación se abordan específicamente las cuestiones relativas a las condiciones de trabajo y al entorno de trabajo de los trabajadores de edad. En ella se solicitan:

Medidas destinadas a hacer posible que los trabajadores de edad continúen ejerciendo un empleo en condiciones satisfactorias, en el marco de una política nacional de mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo en todas las fases de la vida activa.

Estudios para identificar los tipos de actividad en los que el proceso de envejecimiento pueda ser más rápido o en las que los trabajadores de edad encuentren dificultades de adaptación a las exigencias del trabajo, determinar las causas y proponer las soluciones apropiadas.

Cuando las razones de las dificultades de adaptación de los trabajadores de edad estén ligadas ante todo a su envejecimiento, deberían tomarse medidas en los tipos de actividad de que se trate, en la medida en que esto sea posible, con miras a:

- a) corregir aquellas condiciones de trabajo y de medio ambiente de trabajo que puedan acelerar el proceso de envejecimiento;
- b) modificar las formas de organización del trabajo y la ordenación de los horarios de trabajo que entrañen exigencias y ritmos excesivos en relación con las posibilidades de los trabajadores interesados;
- c) adaptar el puesto de trabajo, y las tareas que éste exige, al trabajador que ocupa dicho puesto, utilizando todos los medios técnicos disponibles y, en particular, aplicando los principios de la ergonomía, a fin de preservar la salud, prevenir los accidentes y mantener la capacidad de trabajo;
- d) prever una vigilancia más sistemática del estado de salud de los trabajadores;
- e) prever, en los lugares de trabajo, una supervisión adecuada para garantizar la higiene y la seguridad de los trabajadores.

de 18 a 24 años tienen por lo menos un 50 por ciento más de probabilidades de sufrir una lesión en el trabajo que las personas de edad. Además, los jóvenes tienen también más probabilidades de padecer enfermedades de origen profesional⁹⁶. Esto se debe a la falta de madurez física y psicológica, de competencias y de formación. También puede ocurrir que desconozcan los deberes de su empleador y sus propios derechos y responsabilidades, y por lo general carezcan de confianza

⁹⁶ Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, *op. cit.*

a la hora de comunicar la existencia de un problema. 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 mera cantidad de niños trabajadores y de jóvenes empleados en sectores peligrosos hace que sean especialmente vulnerables.

Por otra parte, los trabajadores de edad pueden experimentar una disminución de determinadas 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 los trabajadores de edad tienden a tener menos accidentes, pero las lesiones que sufren suelen revestir mayor gravedad, y pueden tardar más tiempo en recuperarse. Además, los tipos de lesiones que sufren los trabajadores de edad y los trabajadores más jóvenes pueden diferir, ya que los trabajadores más jóvenes tienden a sufrir más lesiones oculares y manuales, mientras que los trabajadores de edad, con muchos años de trabajo a sus espaldas, tienden a padecer trastornos musculoesqueléticos. Cualquier persona, independientemente de su edad, que se ve obligada a trabajar más duro de lo que aconseja la seguridad corre el riesgo de sufrir una lesión. Por consiguiente, una política nacional destinada a mejorar el entorno de trabajo para todos los trabajadores y a promover lugares de trabajo correctamente diseñados redundará en beneficio de todos. El objetivo es disponer de puestos de trabajo y tareas que se adecuen a las necesidades de cada empleado. Así pues, tal vez se necesiten condiciones diferentes con miras a satisfacer las necesidades de cada trabajador, y no sólo de los trabajadores de edad. Por lo tanto, no se debe considerar a los trabajadores de edad como una categoría independiente, habida cuenta de que las medidas de protección que son demasiado específicas o diferenciadas podrían marginarles y debilitar su posición.

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. La principal prioridad debe centrarse en las condiciones que pueden suscitar problemas de especial gravedad para los trabajadores de edad. Estas condiciones pueden estar relacionadas con la regulación postural, en particular en tareas que requieren ajustes precisos, contracciones musculares bruscas o movimientos de articulaciones con un ángulo muy pronunciado. Los hábitos de sueño se vuelven más irregulares con la edad y se es más sensible a los cambios del horario de trabajo y a los entornos molestos (por ejemplo, el ruido o la iluminación). La termorregulación también se hace más difícil con la edad, lo que provoca problemas específicos al trabajar en entornos calurosos. Las funciones sensoriales, tales como la vista y el oído, se ven también afectadas a partir de los cuarenta. Los inconvenientes resultantes son particularmente apreciables en

entornos con iluminación insuficiente, ruido ambiental o fuerte reverberación⁹⁷. 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. Según se ha indicado anteriormente, estas condiciones se deberían modificar en todos los casos para evitar dificultades, incluso entre los trabajadores jóvenes. Sin embargo, la fuerza y la resistencia físicas, así como las funciones cognitivas, dependen en gran medida de cada persona, por lo que al considerar la capacidad de trabajo de una persona de edad se debe tener en cuenta el hecho de que las diferencias son más marcadas entre la población de edad que entre los grupos de trabajadores de edad y trabajadores jóvenes.

El deterioro de la salud y la disminución de las funciones cognitiva, física o sensorial se pueden minimizar, prevenir o superar con simples ajustes, de modo que no se debe excluir a los trabajadores de edad de la fuerza de trabajo por motivos de seguridad y salud, o por falta de productividad o funcionalidad. Por el contrario, las organizaciones se beneficiarían de los esfuerzos por mantener la capacidad de trabajo de los trabajadores de todas las edades. Además, es probable que la adopción y elaboración de estrategias y políticas de gestión de la edad en el lugar de trabajo orientadas a luchar contra la discriminación por razones de edad, y las prácticas flexibles en materia de jubilación capaces de retener durante más tiempo a los trabajadores de edad, redunden en beneficio tanto de la organización como del trabajador⁹⁸.

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. Esta «evaluación de riesgos» permitiría elaborar un inventario y definir prioridades para la actuación. Puesto que, en el caso de los trabajadores de edad, las lesiones tienden a revestir mayor gravedad, se deberán efectuar ajustes en los puestos de trabajo o en la organización del trabajo para que éste sea lo más seguro posible. También es importante asegurarse de que el trabajador es apto para desempeñar la tarea que se le ha encomendado, y que la puede llevar a cabo con seguridad. Las medidas que se adopten deberán adecuarse a cada situación laboral, pero el objetivo es prever la mayor flexibilidad posible en el diseño de los puestos de trabajo, el equipamiento y la organización del trabajo. La falta de espacio, la imposibilidad de ajustar las herramientas o la rigidez de los programas informáticos – en resumen, todas las características del trabajo que limitan la capacidad

⁹⁷ Laville y Volkoff, 1998, *op. cit.*

⁹⁸ K. Benjamin y S. Wilson: *Facts and misconceptions about age, health status and employability*, Health and Safety Laboratory Report núm. HSL/2005/20 (Reino Unido, 2005).

de los trabajadores para llevar a cabo una tarea – pueden penalizar a una gran proporción de trabajadores de edad. Lo mismo ocurre con los tipos de organización del trabajo más restrictivos, tales como la distribución predeterminada de las tareas, los plazos frecuentes y urgentes, o las órdenes demasiado numerosas o estrictas. Así pues, la búsqueda de flexibilidad supone la búsqueda de diferentes ajustes individuales y colectivos que puedan facilitar el éxito de la integración de los trabajadores de edad en el sistema de producción.

Una de las premisas para el éxito de los ajustes laborales y la conservación en el empleo de los trabajadores de edad es el establecimiento de programas de formación en el trabajo para trabajadores de todas las edades y dirigidos a las necesidades específicas de cada grupo. Cualquier persona, sea cual sea su edad, piensa y aprende de un modo diferente. En el transcurso de su vida activa, las personas que han recibido mucha formación o que han llevado a cabo diversas tareas son aprendices experimentados, ya que suelen ser capaces de aprender nuevas competencias y mejorar las que ya poseen con relativa facilidad. Los trabajadores que han recibido una formación escasa o nula, o que han ejecutado tareas simples y repetitivas durante muchos años, tendrán conocimientos limitados y experimentarán dificultades al verse confrontados con tareas nuevas o con las que estén poco familiarizados, así como con los requisitos de seguridad vinculados a esas nuevas tareas. Los cambios en el trabajo obligan a recurrir a la formación continua, pero los trabajadores de edad rara vez tienen acceso a ella. Con frecuencia, las organizaciones no consideran útil formar a un trabajador que está a punto de finalizar su vida activa, y a menudo los propios trabajadores vacilan en inscribirse a un curso de formación por temor a no estar a la altura. Además, no siempre perciben las ventajas que pueden derivarse de la formación⁹⁹.

De hecho, con la edad, el modo de aprendizaje se modifica. Por lo general, los trabajadores de edad tienden a recurrir a la experiencia y a los conocimientos técnicos adquiridos cuando trabajan, pero pueden necesitar más tiempo para adquirir nuevas competencias. Por tanto, los requisitos de formación relativos a la seguridad en el trabajo pueden diferir cuando se trata de trabajadores de edad. Es posible que la formación deba estar más orientada a la práctica, y que las nuevas competencias se hayan de explicar de modo que encajen con los conocimientos que ya poseen. Una de las respuestas a las necesidades de formación de los trabajadores de edad consiste, en primer lugar, en utilizar diferentes métodos de enseñanza en función de la edad del alumno, de sus conocimientos y de su experiencia y, en segundo lugar, en prever un período de formación de mayor duración para los trabajadores de edad. Para que la implantación de la formación sea eficaz,

⁹⁹ Laville y Volkoff, 1998, *op. cit.*

también será necesario formar a los directivos y supervisores y propiciar un cambio de actitud, centrado en el mantenimiento de la contribución positiva de los trabajadores de edad.

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, concentrarse en determinados ámbitos del 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, en particular en los últimos años de vida activa. Con la edad, por tanto, estas personas tienden a ocupar puestos de trabajo que están sometidos a fuertes restricciones, tanto en lo relativo a los horarios como a su contenido, que tiende a ser repetitivo. No obstante, la combinación de la discriminación por razones de edad y por razones de sexo explica que pocos estudios se hayan dedicado a analizar sus circunstancias o las necesidades de seguridad y salud en el trabajo de estas trabajadoras¹⁰⁰. Si el diseño de los puestos de trabajo y de la organización del trabajo ha de tener en cuenta esas diferencias de género, se deben tomar medidas que promuevan la formación inicial y permanente de la mujer, y fomenten el desarrollo de carreras que enriquezcan la experiencia de las mujeres y las revaloricen¹⁰¹. Si queremos dar respuesta a las necesidades de las mujeres trabajadoras de edad, debemos apostar más por la igualdad de edad y de género en la investigación sobre la salud en el trabajo, las intervenciones relativas a la salud en el lugar de trabajo y el establecimiento de un marco de política social más amplio, que se centre por ejemplo en la igualdad de las pensiones y otras prestaciones que permitirán a las mujeres de edad tomar decisiones sanas en materia de empleo.

La forma física de los trabajadores de edad también determina su capacidad para seguir trabajando. Por consiguiente, los empleadores deberían prestar apoyo a los trabajadores de edad para que permanezcan en buena forma física y mantengan un buen estado 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. Un estilo de vida saludable permite que los trabajadores de edad fortalezcan su resistencia frente a las enfermedades, mantengan su fuerza y vigor y desarrollen capacidades de reserva. Entre los factores relativos al estilo de vida que resultan más perjudiciales para la salud y la capacidad de trabajo figuran la falta de ejercicio físico, el hábito de fumar, el abuso del alcohol y

¹⁰⁰ L. Doyal y S. Payne: *Older women, work and health – Reviewing the evidence*. Help the Aged and The Age and Employment Network (Reino Unido, 2006).

¹⁰¹ Laville y Volkoff, 1998, *op. cit.*

las malas costumbres alimentarias. Tanto a los empleadores como a los gobiernos les interesa el bienestar físico de sus trabajadores, aunque sólo sea porque las enfermedades y las lesiones generan costos que se traducen en licencias por enfermedad, prestaciones por incapacidad y pérdidas de productividad. Las iniciativas de promoción de la salud en el lugar de trabajo destinadas a mejorar la salud general de la fuerza de trabajo también pueden redundar en beneficio del empleador en cuanto al rendimiento y la productividad del trabajo. La promoción de la salud general reduciría considerablemente la tasa de enfermedades prevenibles por unidad de gasto de recursos para los trabajadores de edad, en parte debido a que la proporción de enfermedades crónicas es mayor en ese grupo de edad.

El informe de una reunión conjunta de la Organización Mundial de la Salud y el Foro Económico Mundial concluye que, a través de la dieta y la actividad física en el lugar de trabajo, se puede mejorar el estado de salud de los trabajadores, contribuir a proyectar una imagen positiva de la organización, mejorar la moral del personal, reducir la rotación de personal y el absentismo y limitar las licencias por enfermedad y las prestaciones de invalidez¹⁰². Sin embargo, la información contenida en este informe plasma los datos recogidos en países de ingresos altos, principalmente de Europa y América del Norte. La escasez de información y casos prácticos procedentes de países de ingresos bajos y medios pone de manifiesto la existencia de una importante laguna en los conocimientos de los que disponemos actualmente, laguna que ha de colmarse.

3.5. Adaptar el tiempo de trabajo, la vida activa y la organización del trabajo

El cambio demográfico y, en particular, la feminización creciente de la fuerza de trabajo, influyen decisivamente en el tiempo de trabajo y en la organización del trabajo. El paso de un hogar en el que el único sostén de la familia era el hombre a un hogar en el que hay una doble fuente de ingresos, el envejecimiento de la fuerza de trabajo, así como la creciente preocupación por la calidad de vida tanto personal como laboral, en particular en el mundo industrializado, son factores que repercuten en la forma de organización del trabajo.

Estos avances están determinando las necesidades y preferencias de los trabajadores y los empleadores en relación con la vida activa. Desde el punto

¹⁰² Organización Mundial de la Salud y Foro Económico Mundial: *Preventing noncommunicable diseases in the workplace through diet and physical activity* (Ginebra, 2008).

de vista de la empresa, los esfuerzos por reducir los costos laborales, gestionar los recursos humanos de un modo innovador y diversificar la demanda de los clientes han propiciado la adopción de estrategias empresariales innovadoras, tales como una mayor flexibilidad en la organización del trabajo, incluidas las horas de trabajo. Desde la perspectiva de los trabajadores, se están produciendo cambios en lo que atañe a la duración y al horario de trabajo, que varían en función de las características del trabajador (en particular, del sexo y la edad), y a lo largo del ciclo de vida.

El tiempo de trabajo y la organización del trabajo han sido conceptos importantes para la OIT desde sus orígenes. En este ámbito, siguen planteándose importantes desafíos en relación con las políticas relativas al tiempo de trabajo, que han formado parte del programa de la OIT desde que la Organización adoptó su primer convenio: el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1). Entre estos desafíos figura la necesidad de limitar el exceso de horas de trabajo y prever períodos adecuados de descanso y recuperación, incluido el descanso semanal y las vacaciones anuales remuneradas, con miras a proteger la seguridad y la salud de los trabajadores. Estas preocupaciones se han recogido durante años en una amplia gama de normas internacionales del trabajo relativas al tiempo de trabajo. En particular, el problema de las jornadas de trabajo demasiado largas y la necesidad de disponer de un tiempo de descanso adecuado es de vital importancia, y ello no sólo en el mundo en desarrollo, sino también en muchos países industrializados. El Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), es sumamente relevante en este contexto, ya que garantiza el acceso a los servicios y medidas destinados a conciliar la vida laboral con la vida familiar. La Recomendación núm. 162, a la que ya se ha hecho alusión, aborda explícitamente las cuestiones relativas a las condiciones de trabajo de los trabajadores de edad (véase el recuadro 3.3).

El objetivo de promover el empleo productivo y el trabajo decente entre los grupos de población clave exige que se establezca una estrategia global, capaz de aprovechar al máximo la capacidad de participación de cada persona a lo largo de todo el ciclo de vida. Tal vez sea necesario sustituir el concepto de «vida activa lineal» por una organización más flexible de la vida activa. Hace más de una década, la Comisión Europea se refirió a la «norma de la diversidad en la vida laboral» como una nueva forma de organización de la vida activa que nació con el nuevo siglo¹⁰³. Esto nos lleva a replantearnos la forma de distribuir los períodos de trabajo, ocio, aprendizaje y cuidados a lo largo de toda la vida.

¹⁰³ Comisión Europea: *Cooperación para una nueva organización del trabajo*, Libro Verde, documento elaborado sobre la base del documento COM(97)128 (Bruselas, 1997).

Recuadro 3.3. Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162)

Puntos relativos al tiempo de trabajo y a la organización del trabajo

En el marco de una política nacional de mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo, deberían realizarse estudios para identificar los tipos de actividad en los que el proceso de envejecimiento pueda ser más rápido, determinar las causas y proponer las soluciones apropiadas.

Cuando las razones de las dificultades de adaptación de los trabajadores de edad estén ligadas ante todo a su envejecimiento, deberían tomarse medidas en los tipos de actividad de que se trate, en la medida en que esto sea posible, con miras a: *a)* corregir aquellas condiciones de trabajo y de medio ambiente de trabajo que puedan acelerar el proceso de envejecimiento; *b)* modificar las formas de organización del trabajo y la ordenación de los horarios de trabajo que entrañen exigencias excesivas; *c)* adaptar el puesto de trabajo, y las tareas que éste exige, al trabajador; *d)* prever una vigilancia más sistemática del estado de salud de los trabajadores; y *e)* prever, en los lugares de trabajo, una supervisión adecuada para garantizar la higiene y la seguridad de los trabajadores.

En el ámbito de la empresa, podrían adaptarse las siguientes medidas: *a)* reducir la duración del trabajo de los trabajadores de edad dedicados a ocupaciones penosas, peligrosas o insalubres; *b)* fomentar la reducción progresiva de la duración del trabajo con anterioridad a la fecha de jubilación; *c)* incrementar las vacaciones anuales pagadas en función de la antigüedad o de la edad; *d)* permitir que los trabajadores de edad organicen a su propia conveniencia el tiempo de trabajo y el tiempo libre; y *e)* facilitar la asignación de los trabajadores de edad a empleos de horario normal diurno.

La investigación sobre la modificación de los modelos y preferencias de utilización del tiempo¹⁰⁴ pone de manifiesto que el ciclo de vida institucionalizado en tres fases (educación, trabajo remunerado y jubilación) ha dejado de ser la norma, incluso para los hombres trabajadores. Cada vez están más extendidas las modalidades como el trabajo a tiempo parcial, los horarios de trabajo flexibles, las licencias parentales o para el cuidado de personas a cargo, las licencias de estudios, las interrupciones en la carrera profesional, los años sabáticos, la reducción del tiempo de trabajo, los planes destinados a combinar las actividades laborales y no laborales y los planes de jubilación anticipada.

¹⁰⁴ Eurofound: *A new organisation of time over working life* (Dublín, 2003). En este estudio se analizan diversas medidas, tales como la accesibilidad a una prolongación de la licencia remunerada en épocas de estrés con el fin de compensar el retraso en la edad de jubilación, así como la introducción de estructuras de seguridad social adaptadas a las nuevas modalidades de tiempo de trabajo.

Fomento de las prácticas laborales compatibles con la vida familiar

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 los países donde tienen escasa representatividad, así como para facilitar la conciliación de la vida laboral y la vida familiar. El brusco descenso de la fecundidad en muchos países desarrollados se debe a la insuficiente adaptación a los cambios en las vidas laborales tanto de las mujeres como de los hombres: en muchos países, las posibilidades de combinar la vida laboral y la vida familiar siguen estando infradesarrolladas. Según un reciente informe de la OCDE¹⁰⁵, los tipos más comunes de prácticas laborales compatibles con la vida familiar están relacionados con el tiempo de trabajo, tales como el trabajo a tiempo parcial, la concesión de días libres para atender a los hijos enfermos y, en menor medida, el apoyo a la licencia parental proporcionado por el empleador. En el informe se defiende que la clave de la conciliación entre la vida laboral y la vida familiar se halla en el horario de trabajo. Sin embargo, también se aduce que, si bien las modalidades de trabajo a tiempo parcial pueden resultar útiles a corto plazo, por ejemplo cuando una persona desea combinar el trabajo con sus obligaciones relativas al cuidado familiar, éstas pueden resultar contraproducentes a largo plazo. 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 (en Alemania, 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 familiares de edad a cargo tienen perspectivas de empleo limitadas cuando tratan de reincorporarse al empleo y sufren desventajas económicas en cuanto al derecho de pensión.

En el informe de la OCDE se ilustran las ventajas económicas que se derivan de los lugares de trabajo compatibles con la vida familiar. En el Japón y la República de Corea, las condiciones y prácticas de empleo dominantes presuponen que el cuidado de la familia es responsabilidad de las madres, lo que limita el empleo de las madres trabajadoras y por consiguiente contribuye a una baja tasa de natalidad¹⁰⁶. Algunos países han empezado a formalizar las prácticas favorables a la vida familiar que ya se estaban aplicando en muchos lugares de trabajo (véase el recuadro 3.4). Estas iniciativas pueden entrañar costos laborales para los empleadores individuales. Sin embargo, cuando los empleadores proporcionan apoyo para

¹⁰⁵ OCDE: *Babies and bosses: Reconciling work and family life* (París, 2007).

¹⁰⁶ OCDE, 2007, *op. cit.*, recuadro 7.1, págs. 174-176.

Recuadro 3.4. Medidas legislativas para promover lugares de trabajo compatibles con la vida familiar

Ya desde 1978, la legislación sueca reconoce a los padres con niños que aún no asisten a la escuela primaria (menores de ocho años) el derecho a trabajar seis horas al día (con una paga prorrateada).

Alemania reconoce el derecho a trabajar a tiempo parcial a los empleados de las empresas de 15 trabajadores o más, mientras que los Países Bajos promulgaron el derecho a modificar el horario de trabajo para los empleados de empresas con diez o más trabajadores.

En el Japón, la ley relativa a la licencia para el cuidado de los hijos y de familiares a cargo de 2001 establece que las empresas deben tomar por lo menos una medida de entre las cinco opciones que se les ofrecen (horario reducido, horario flexible, ajuste de la hora de inicio/final del trabajo, exención de trabajo no programado o creación y mantenimiento de un servicio de guardería) para ayudar a los empleados con niños menores de 3 años.

La legislación del Reino Unido reconoce a los padres con niños menores de 6 años el derecho a solicitar un horario flexible. La legislación no garantiza a los padres el derecho a trabajar a tiempo parcial, si bien se suelen conceder las solicitudes en ese sentido. La legislación obliga a los empleados a justificar su solicitud y a los empleadores a motivar su denegación. De este modo, ambas partes están obligadas a explicar sus motivos y se contribuye a mejorar la comunicación en el lugar de trabajo.

Fuente: *Babies and bosses: Reconciling work and family life* (París, 2007).

la compatibilidad con la vida familiar en el lugar de trabajo de forma voluntaria y/o previo acuerdo con los sindicatos, el acceso a esta ayuda es desigual, y los trabajadores que no están en situación de negociar corren el riesgo de quedar excluidos.

A tenor de las investigaciones de la OIT en el Japón y la República de Corea¹⁰⁷, se están produciendo importantes cambios en la estructura de las familias japonesas y coreanas debido al rápido envejecimiento, al descenso del número de matrimonios y a la disminución de la tasa de fecundidad total. En la República de Corea, las medidas de compatibilidad con la vida familiar tienen un impacto limitado. A pesar de que los horarios de trabajo flexibles han proporcionado oportunidades de empleo a mujeres casadas que no tenían empleo, su repercusión ha sido limitada a la hora de reducir la doble carga que soportan los trabajadores

¹⁰⁷ M. Abe, C. Hamamoto y S. Tanaka: *Reconciling work and family: Issues and policies in Japan*, Conditions of Work and Employment Series núm. 5 (Ginebra, OIT, 2003); y T. H. Kim y K. K. Kim: *Reconciling work and family: Issues and policies in the Republic of Korea*, Conditions of Work and Employment Series núm. 6 (Ginebra, OIT, 2004).

normales con responsabilidades familiares. De hecho, en el proceso de incrementar la flexibilidad del mercado de trabajo – debido a la falta de servicios de guardería y de otros sistemas de apoyo al empleo, junto con la discriminación por razón de sexo – estas medidas «favorables a la vida familiar» han tendido a generar una feminización del empleo atípico y un deterioro de las condiciones de las mujeres trabajadoras. En el Japón se han promulgado leyes, como la ley relativa a la licencia para el cuidado de los hijos y de familiares a cargo y la Ley sobre la Igualdad de Oportunidades, con escasa repercusión. Entre las personas que se han acogido a una licencia para el cuidado de los hijos, la tasa de continuación en el empleo es alta, y de hecho el recurso a la legislación es muy reducido.

La mayor parte de las iniciativas relativas al equilibrio entre la vida laboral y la vida familiar las hallamos en los países desarrollados. Algunos países en desarrollo, sin embargo, se enfrentan a cambios rápidos y determinantes en las estructuras familiares, y esta cuestión está cobrando protagonismo político. Según los estudios llevados a cabo por la OIT en el Brasil¹⁰⁸, el aumento de la participación de la mujer y el descenso de la fecundidad ponen de manifiesto que el papel de las mujeres ha cambiado con rapidez, pero el de los hombres ha permanecido inalterable. Las mujeres constituyen la principal fuente de ayuda para los ancianos y los niños a cargo, pero cada vez están menos disponibles para cumplir esa función de cuidado de la familia. A consecuencia de ello, las políticas públicas están teniendo que redefinir la forma de atender las responsabilidades familiares. Así pues, el Brasil ha tomado medidas para promover la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres¹⁰⁹. Además, un estudio relativo a la legislación laboral y los convenios colectivos señala la existencia de medidas que facilitan el equilibrio entre la vida laboral y la vida familiar, tales como la licencia de maternidad que ofrece seguridad en el empleo a la futura madre. No obstante, la legislación del trabajo sólo se aplica a los trabajadores con un empleo formal. Es más, las prestaciones se perciben casi íntegramente durante la fase reproductiva, y esto no facilita el equilibrio entre la vida laboral y la vida familiar a lo largo de toda la vida activa. Los estudios llevados a cabo sobre la situación actual de los horarios flexibles en

¹⁰⁸ B. Sorj: *Reconciling work and family: Issues and policies in Brazil*, Conditions of Work and Employment Series núm. 8 (Ginebra, OIT, 2004).

¹⁰⁹ El nuevo Código Civil del Brasil, promulgado en 2003, ha dado un paso positivo en esa dirección al reconocer la igualdad absoluta de derechos y obligaciones entre los esposos, y ampliar el concepto de la familia, incluyendo a las familias monoparentales y a las uniones estables fuera del matrimonio como entidades familiares reconocidas por el Estado. La perspectiva igualitaria de la familia se ha convertido en una referencia importante para la redefinición de los roles de cada sexo. Del mismo modo, el Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 reconoce el derecho de filiación de los menores, independientemente de la voluntad de sus progenitores. Este principio pretende luchar contra la falta de reconocimiento de la paternidad, que es bastante común en las familias pobres.

las empresas de la economía formal revelan que su aplicación ha sido limitada y su repercusión mínima. Esto puede atribuirse al hecho de que la legislación es reciente y poco conocida en la comunidad empresarial. Además, los sindicatos sospechan que estas medidas son una alternativa para reducir la semana laboral básica.

Vías flexibles hacia la jubilación

Como se mencionó anteriormente, la prolongación de la vida laboral es una prioridad absoluta en la mayoría de economías desarrolladas. No sólo se considera que es una de las formas principales de salvaguardar los sistemas de seguridad social, sino que también constituye una respuesta decisiva a los déficit de mano de obra por motivos demográficos y a la modificación de la composición por edades de la fuerza de trabajo. Las responsabilidades laborales y familiares pueden incidir sustancialmente en la elección y la capacidad de los trabajadores de edad de trabajar a tiempo completo o a tiempo parcial, así como el momento del día y el número de horas trabajadas (en particular en el caso de las mujeres de edad, que pueden verse obligadas a ocuparse del cuidado de sus nietos, por ejemplo).

Se es cada vez más consciente de que el tiempo de trabajo es una dimensión fundamental de las condiciones de empleo «decente» para los trabajadores de edad, y de que la flexibilidad del tiempo de trabajo es una herramienta de política determinante para promover un «envejecimiento activo»¹¹⁰. Según el informe de la Comisión Europea sobre el empleo de 2007, la reducción del horario de trabajo contribuiría en general a aumentar los niveles de empleo entre las personas de edad¹¹¹. 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 involuntarias, tales como inducir a aquellos que no tendrían inconveniente en trabajar a jornada completa a aceptar un empleo a tiempo parcial, o incluso la marginación o estigmatización de las personas de edad en el lugar de trabajo. Este último es uno de los motivos por los cuales algunos países, como los Países Bajos y Bélgica, han abandonado las políticas específicas relativas a la edad

¹¹⁰ Jolivet y Lee, 2004, *op. cit.*

¹¹¹ Las personas de edad están sobrerrepresentadas en el trabajo a tiempo parcial, y los países con mayores proporciones de trabajadores de edad con empleo a tiempo parcial presentan mayores tasas de empleo para el grupo de edades comprendidas entre los 55 y los 64 años. Además, la proporción de trabajadores a tiempo parcial involuntarios (esto es, aquellos que tienen un empleo a tiempo parcial porque no consiguieron un empleo a jornada completa) en la UE es baja en el caso de los trabajadores de edad (en torno al 12 por ciento, frente al 20 por ciento de la población activa en 2004). Esto indica que el trabajo a tiempo parcial satisface a la mayoría de trabajadores de edad en esa situación.

para reconocer a todos los trabajadores el derecho a una reducción de la jornada laboral¹¹². Además, el porcentaje de personas que se acogen a la jubilación progresiva es bajo en los países europeos. La OCDE observa que, si las reducciones del tiempo de trabajo están fuertemente subvencionadas, se corre el riesgo de que se produzcan disminuciones en la oferta efectiva de mano de obra de trabajadores de edad, en lugar de incrementos¹¹³. Finlandia y Suecia han concedido subvenciones para alentar a la población a trabajar a tiempo parcial. Sin embargo, mientras esas iniciativas pudieran haber impulsado a algunos trabajadores de edad a aplazar la jubilación, no está tan claro qué incidencia tienen en la oferta agregada de mano de obra en relación con las horas trabajadas (recuadro 3.5).

La OCDE sugiere que debería evaluarse cuidadosamente el impacto neto de las medidas destinadas a promover una transición más progresiva entre el trabajo y la jubilación – en particular si entrañan una subvención pública para reducir el tiempo de trabajo – en la oferta de mano de obra efectiva de los trabajadores de edad¹¹⁴. Por consiguiente, la posibilidad de llevar a cabo una transición flexible entre el trabajo y la jubilación depende de que se produzca un cambio cultural, de modo que las personas dispongan de diversas opciones y puedan sopesar por sí mismas las consecuencias de su elección.

En el informe de la OIT mencionado anteriormente¹¹⁵ se llega también a la conclusión de que el horario de trabajo de los trabajadores de edad no difiere significativamente del de los demás grupos de edad. Las mujeres trabajadoras suelen trabajar en promedio menos horas que sus homólogos masculinos en todas las fases de la vida activa, si bien el perfil horas-edad es muy similar. En el informe se indica que una de las principales razones para ello es que pudiera ser que muchos de los trabajadores que no estaban conformes con las ordenaciones del tiempo de trabajo dominantes ya hubieran salido del mercado de trabajo. A este respecto, cabe destacar la conclusión de que la duración de tiempo de trabajo que prefieren las personas de edad inactivas es muy inferior a la de las personas de edad con empleo. El informe concluye que es crucial conocer en qué medida las restricciones del horario de trabajo disuaden a los trabajadores de edad de seguir trabajando o de reincorporarse al trabajo, especialmente una vez superada la edad de jubilación ordinaria. Por consiguiente, el aumento de la disponibilidad del trabajo a tiempo parcial en los últimos años podría ser un factor decisivo para dar respuesta a las preferencias horarias de los trabajadores de edad, que en otro caso permanecerían inactivos.

¹¹² Jolivet y Lee, 2004, *op. cit.*

¹¹³ OCDE, 2006, *op. cit.*

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Jolivet y Lee, 2004, *op. cit.*

Recuadro 3.5. La experiencia de Finlandia y Suecia con las pensiones a tiempo parcial

En **Finlandia** se suele recurrir a las pensiones a tiempo parcial para facilitar la transición del trabajo a la jubilación. En 2001, el 6 por ciento de las personas de edades comprendidas entre los 56 y los 64 años percibió pensiones a tiempo parcial. En virtud de este sistema, los trabajadores de 56 años o más tenían derecho al 50 por ciento de la pérdida de ingresos resultante de la reducción del tiempo de trabajo, que se financiaba con cargo al sistema de pensiones. A los trabajadores a tiempo parcial se les reconocía el derecho al devengo de la totalidad de su pensión. Las encuestas ponen de manifiesto que la mayor parte de las personas con pensiones a tiempo parcial acabaron acogidos a una jubilación total, lo que demuestra que este sistema alienta a los trabajadores de edad a abandonar progresivamente la fuerza de trabajo. Sin embargo, se desconoce si este régimen aumenta o reduce la oferta de mano de obra. En una encuesta se sugería que la mitad de los beneficiarios hubiera trabajado a jornada completa de no existir ese programa. Por consiguiente, la ventaja de este sistema, que disuade a los trabajadores de acogerse a una jubilación anticipada prematura, debe contraponerse al efecto negativo sobre las horas trabajadas entre aquellos que de todos modos hubieran seguido trabajando a tiempo completo, más el costo fiscal. Desde 2005, sólo las personas mayores de 58 años pueden acceder a la pensión parcial, sin que se produzca el devengo total de los derechos de pensión (los derechos de pensión aumentan con la reducción tanto de salarios como de ingresos).

En **Suecia** la preocupación en torno a los efectos negativos de este sistema llevó en 2001 a la sustitución de una pensión parcial subvencionada por unas condiciones más neutras, que permitían que las personas que quisieran trabajar a tiempo parcial lo hicieran sin percibir subvenciones indebidas. Los resultados de las encuestas llevadas a cabo en los años noventa pusieron de manifiesto un interés creciente en el trabajo a tiempo parcial paralelamente al cobro de una pensión. Sin embargo, los estudios demuestran que, durante los noventa, no existía una correlación positiva fuerte entre los beneficiarios de una pensión parcial y la tasa de empleo. Suecia ha puesto en entredicho ese tipo de gratificaciones, que en el mejor de los casos hubiera supuesto un gran peso muerto, y en el peor hubiera reducido el número de horas trabajadas. En el marco de los nuevos sistemas de pensiones, el sector público cuenta con una pensión parcial generosa. No obstante, en virtud de la reforma de los sistemas de pensiones disponibles para todos los trabajadores, se permite a los trabajadores percibir antes parte de su pensión cuando aún están trabajando. En este caso, no existe ninguna subvención para alentar a los trabajadores a acogerse a esta posibilidad. Son ellos quienes deben sopesar los pros y los contras entre el trabajo a tiempo parcial con un complemento que les permita vivir de ello y el impacto que esta modalidad tendrá en su futura pensión de jubilación al retirar anticipadamente parte de la pensión con una reducción actuarial.

Fuentes: OCDE: *Live longer, work longer* (París, 2006), y Finnish Centre for Pensions, 2008.

Recuadro 3.6. Políticas nacionales para una transición gradual hacia la jubilación

Una reducción variable y flexible antes de la edad de la jubilación. En los *Países Bajos*, desde julio de 2000, la Ley sobre el Ajuste del Tiempo de Trabajo reconoce a todos los trabajadores el derecho a alargar o acortar el tiempo de trabajo semanal. Esta posibilidad no está específicamente orientada a los trabajadores de edad. La única condición exigida para ejercer este derecho es contar con un mínimo de un año de servicio continuado para el mismo empleador. No hay límite en el número de horas que el trabajador puede solicitar añadir o descontar al tiempo de trabajo habitual. Al igual que en Bélgica, las empresas con más de diez trabajadores sólo pueden denegar la solicitud de sus empleados en caso de graves problemas económicos o por razones operativas. La jubilación progresiva es otra modalidad para reducir el horario de trabajo: en 2000, dos tercios de todos los convenios colectivos contenían disposiciones relativas a la jubilación progresiva.

Una reducción variable una vez superada la edad de jubilación. Esta opción tiene que ver con las distintas posibilidades de acumular pensiones e ingresos. Es el caso de *España*, donde, desde 2002, han aumentado las posibilidades de acogerse a una jubilación gradual y flexible. Ahora se puede combinar una pensión parcial con el trabajo a tiempo parcial hasta que los trabajadores tengan derecho a percibir las prestaciones de jubilación. La pensión es proporcional a la reducción del tiempo de trabajo.

Una reducción del tiempo de trabajo más vinculada a la movilidad exterior. En los *Estados Unidos*, el empleo a tiempo parcial es una característica significativa del empleo de los trabajadores de edad. La «jubilación gradual» implica permanecer en el empleo con un horario a tiempo parcial o trabajando sólo una parte del año, con una retirada progresiva del empleo a lo largo de un número de años determinado hasta la jubilación definitiva. El «empleo puente» implica dejar el empleo para trabajar a tiempo parcial en otra empresa, ya sea en el mismo sector o en otro.

Empresas en acción. En los años noventa, Volkswagen AG recurrió a la jubilación parcial para reducir la fuerza de trabajo. Sin embargo, en 1996 la sustitución de la normativa relativa a la jubilación anticipada por la Ley de Jubilación Parcial complicó la situación. Esta última resulta menos atractiva para los trabajadores de edad, ya que pierden un alto porcentaje de sus pensiones si se acogen a la jubilación parcial. El convenio que VW firmó en 1997 en materia de jubilación parcial prevé mejoras para los empleados con respecto a lo dispuesto en la Ley de Jubilación Parcial, porque aplica la opción de «modelo por bloques». También ha concebido un sistema de «bonos de tiempo» sobre la base de un acuerdo entre la dirección y el comité de empresa. Esto permite a los empleados ahorrar parte de sus ingresos, pagos por turnos extraordinarios, vacaciones extraordinarias y horas extraordinarias en un fondo especial garantizado,

que los trabajadores pueden utilizar a discreción. A partir de los 55 años, los empleados pueden cambiar sus bonos por períodos de licencia remunerada o percibir mayores prestaciones una vez jubilados.

En el *Japón*, una encuesta sobre gestión del empleo llevada a cabo en 2000 reveló que, entre las empresas que aplicaban programas de prolongación laboral o de reincorporación a la actividad laboral, muchos trabajadores mantenían las mismas horas y días de trabajo que antes de la jubilación. Entre las diversas dificultades que presentaba la gestión de empleados mayores de 60 años, las empresas reconocían la necesidad de reconsiderar los horarios y las modalidades de trabajo. Yokogawa Electric, una fábrica que emplea a 19.000 trabajadores, ofrece opciones de jubilación progresiva antes de los 60 años en el caso de transferencia a una filial. Al alcanzar cierta edad, los empleados reciben días libres preestablecidos con miras a facilitar su reorientación para el trabajo después de los 60. Nagoya Tetsudo, que emplea a más de 70.000 personas, reserva determinados puestos para los empleados de más de 50 años, como trabajos sedentarios en los servicios de transporte por ferrocarril o carretera. Después de los 60, esta modalidad se combina con una reducción del horario de trabajo de 4,5 horas con respecto al tiempo de trabajo semanal normal del grupo.

Fuente: Jolivet y Lee: *Employment conditions in an ageing world: Meeting the working time challenge*, Conditions of Work and Employment Series núm. 9 (Ginebra, OIT, 2004).

En lo que atañe a las formas más atípicas de organización del tiempo de trabajo, tales como el trabajo por turnos y el trabajo nocturno, los estudios llevados a cabo por la OIT señalan que éstas resultan menos aptas para los trabajadores de edad¹¹⁶. Es evidente que el impacto real del trabajo por turnos en los trabajadores de edad también depende de cada persona y de sus circunstancias sociales, pero hay motivos fundados para creer que el trabajo por turnos, en particular en combinación con el trabajo nocturno, no resulta aconsejable para los trabajadores de más de 50 años.

Las políticas destinadas a facilitar una transición progresiva entre la vida activa y la jubilación varían mucho en función de los países y de las empresas. En el recuadro 3.6 se presentan algunos ejemplos de políticas nacionales y empresariales.

Se ha reconocido que en las políticas orientadas al fomento de la participación de los grupos de población de edad avanzada se deberían incorporar medidas de flexibilización del tiempo de trabajo y de la organización del trabajo. Sin embargo, las medidas específicas por edades no siempre son deseables

¹¹⁶ N. S. Ghosheh Jr, S. Lee y D. McCann: *Conditions of work and employment for older workers in industrialized countries: Understanding the issues*, Conditions of Work and Employment Series núm. 15 (Ginebra, OIT, 2006).

o eficaces. Las capacidades físicas y mentales de los trabajadores de edad, e incluso sus preferencias o 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 fases del empleo, y no sólo al final de la vida activa.

3.6. Garantizar una seguridad social adecuada y sostenible

Los sistemas de seguridad social constituyen una necesidad económica y social. Funcionan mejor si están bien integrados y coordinados con políticas laborales y de protección social de carácter más amplio. Todas esas políticas e instituciones se pueden diseñar de tal modo que puedan satisfacer los objetivos tanto económicos como sociales, y se refuerzan mutuamente cuando sea necesario hacer frente a un cambio demográfico.

En esta sección se expondrán los argumentos a favor de unas garantías mínimas de seguridad social disponibles para todos, que se introduzcan en las primeras fases del desarrollo, así como del mantenimiento de niveles decentes de seguridad social en fases más avanzadas del desarrollo económico. La seguridad social es un factor de producción y constituye una inversión en cohesión social y estabilidad política que, a su vez, son condiciones indispensables para garantizar el éxito de las actividades económicas¹¹⁷. La mejora de los resultados económicos traerá consigo la creación gradual del espacio fiscal necesario para financiar un nivel decente de seguridad social, incluso en períodos de aumento de las tasas de dependencia.

Un régimen básico de seguridad social para todos

En la mayoría de países en desarrollo – y probablemente cada vez más en algunos países industrializados – la vejez es uno de los principales determinantes de la pobreza. En toda lógica, a medida que las sociedades envejecen, los niveles de pobreza global se recortan estructuralmente. La pobreza en la vejez no sólo es un problema para las personas de edad, sino que también afecta al conjunto del hogar, ya que a falta de ingresos de transferencia para las personas de edad, los ingresos del hogar se

¹¹⁷ M. Cichon y K. Hagemeyer: «Cambios en el paradigma de las políticas de desarrollo: inversión en una seguridad social mínima para todos», en *Revista Internacional de Seguridad Social* (Oxford, Blackwell Publishing Ltd.), 60(2-3), 2007, págs. 189-219.

han de compartir entre un mayor número de personas y el consumo per cápita disminuye. La pobreza infantil – que es elevada en los países en desarrollo y que también va en aumento en los países industrializados – tiene idénticas repercusiones. Los costos de atención médica, que son sistemáticamente más altos en la juventud y en la vejez, también presentan el mismo efecto sistémico. Por consiguiente, las cargas demográficas en el seno de la familia y el cambio demográfico tienen una fuerte repercusión en los niveles de bienestar de todos los grupos de población.

Durante demasiado tiempo, el debate sobre la interacción entre cambios demográficos y seguridad social ha girado exclusivamente en torno a la contención de los costos. Del mismo modo, durante mucho tiempo se ha obviado el hecho de que el establecimiento de un conjunto básico de garantías de la seguridad social puede contribuir a aliviar los efectos de los choques demográficos y económicos (incluidas las subidas de los precios de los alimentos).

Ese conjunto básico de garantías de la seguridad social podría contener las siguientes disposiciones:

- Todos los residentes deberán tener acceso a una atención médica básica o fundamental a través de diversos mecanismos de prestación, en virtud de los cuales el Estado acepta la responsabilidad general de garantizar un sistema de suministro de servicios adecuado, así como su financiación.
- Todos los niños deberán disfrutar de un nivel de seguridad de ingresos que les permita alcanzar al menos el umbral de pobreza, por medio de diversas prestaciones familiares o infantiles destinadas a facilitar el acceso a la nutrición, la educación y los cuidados.
- Los pobres y los desempleados que se encuentren en edad activa deberán tener acceso a garantías de empleo y a formas de ayuda específica a los ingresos.
- Todos los residentes de edad o con discapacidades deberán disfrutar de un nivel de seguridad de ingresos que les permita alcanzar al menos el umbral de pobreza, a través de pensiones de vejez, invalidez o sobrevivientes.

Dichas garantías básicas se financiarían por lo general a través de los impuestos generales, o por lo menos estarían «avaladas» por el Estado.

Los países pueden y deben hacer realidad esas garantías a través de diversas combinaciones de prestaciones, servicios y garantías universales, condicionales y supeditadas a una comprobación de recursos. Las prestaciones condicionadas a una comprobación de recursos están destinadas a los más necesitados, mientras que las transferencias condicionales pueden – además – promover un cambio de comportamiento, como una mayor asistencia escolar o la utilización de determinados

servicios de salud. En el régimen básico de protección social, se pueden utilizar las transferencias condicionales para las prestaciones por hijos o familiares a cargo; además, estas transferencias están concebidas para atajar algunas de las causas de la pobreza¹¹⁸.

La OIT ha llevado a cabo dos estudios sobre costos¹¹⁹, uno en África y otro en Asia, en los que se proporciona una estimación preliminar de los costos del régimen básico de protección social en los países de bajos ingresos, tanto en la actualidad como en los próximos decenios. Este régimen incluía, además de las prestaciones básicas para los hijos, el acceso universal a la atención médica de base, un sistema de asistencia social que cubra 100 días de empleo para las personas en edad activa, así como pensiones mínimas universales de vejez e invalidez¹²⁰.

La proyección del costo anual inicial del régimen básico de protección social global (incluido el componente más «caro», esto es, el acceso a la atención médica de base) se situaría dentro de un rango del 3,7 al 10,6 por ciento del PIB en 2010, y aumentaría sólo moderadamente de aquí a 2030. Seis países – Burkina Faso, Etiopía, Kenya, Nepal, Senegal y República Unida de Tanzania – invertirían más del 6 por ciento del PIB en esta partida. Por consiguiente, el costo de este régimen para los países de ingresos bajos¹²¹ sería ligeramente superior al de su gasto actual en protección social (que, por lo general, no supera el 3 por ciento del PIB en atención médica y el 1 por ciento del PIB en medidas de seguridad social no sanitarias).

Se estima que en 2010 el costo anual del pago de las pensiones básicas universales de vejez y de invalidez se situará entre el 0,6 y el 1,5 por ciento del PIB anual en los países objeto del estudio. Los costos proyectados para 2010 permanecerán en valores iguales o inferiores al 1 por ciento del PIB en seis de los doce países, mientras que Burkina Faso, Etiopía, Kenya, Nepal, Senegal y República Unida de Tanzania registrarán costos de entre el 1,1 y el 1,5 por ciento del PIB. Según ilustra el gráfico 3.6, el costo de dichas pensiones sólo aumentaría con moderación de aquí a 2030, a pesar del proceso de envejecimiento.

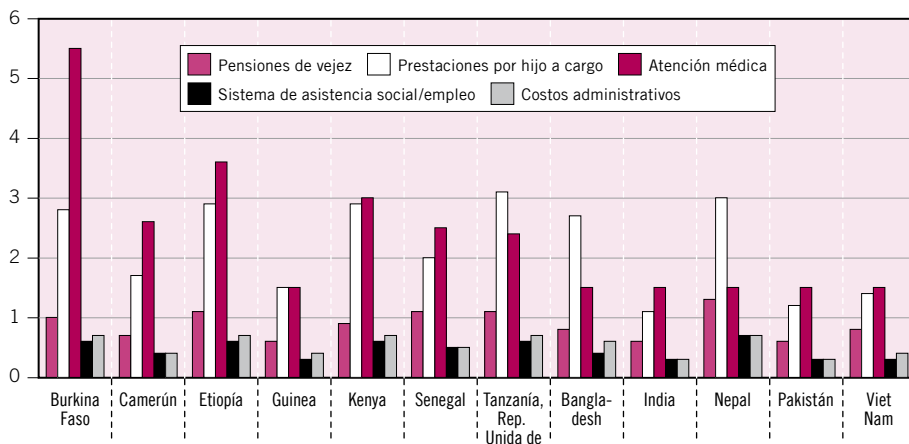
¹¹⁸ A. Barrientos: «El papel de la seguridad social financiada fiscalmente», en *Revista Internacional de Seguridad Social*, 60(2-3), 2007, págs. 111-132.

¹¹⁹ OIT: *Can low-income countries afford basic social security?*, Documentos de Política de Seguridad Social, documento 3, Departamento de Seguridad Social (Ginebra, 2008).

¹²⁰ Se partió del supuesto de que la pensión universal de vejez y de invalidez simulada se situaría en el 30 por ciento del PIB per cápita, con un máximo de un dólar de los Estados Unidos (PPA) al día (aumentado en función de la inflación) y se proporcionaría a todos los hombres y mujeres de 65 años o más, así como a todas las personas en edad activa con discapacidades graves (se consideró que el porcentaje de elegibilidad era del 1 por ciento de la población en edad activa, lo que refleja una estimación muy conservadora de la tasa de invalidez).

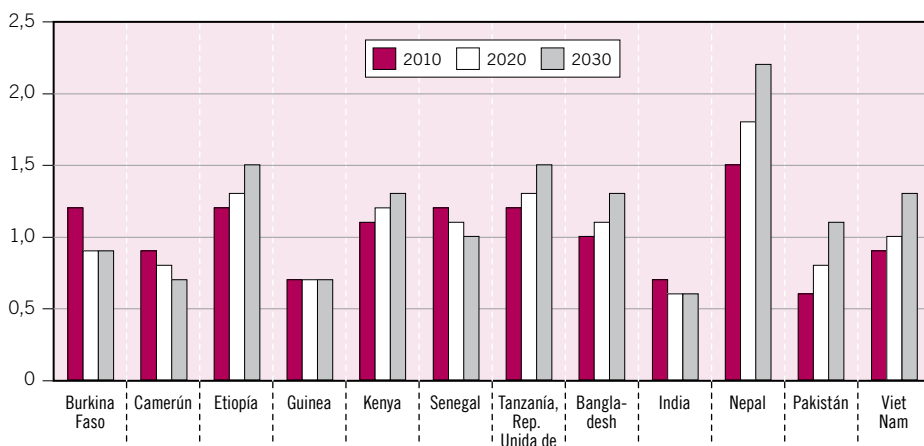
¹²¹ Se dan por supuesto los siguientes niveles de prestaciones: pensiones y asistencia social por valor del 30 por ciento del PIB per cápita, niveles de prestaciones por hijos a cargo por valor del 50 por ciento de esa cifra y gastos sanitarios sobre la base de un porcentaje mínimo de profesionales de salud de 300 profesionales por cada 100.000 personas.

Gráfico 3.5. Costos de los componentes del régimen básico de protección social como porcentaje del PIB para una selección de países de África y Asia, 2010



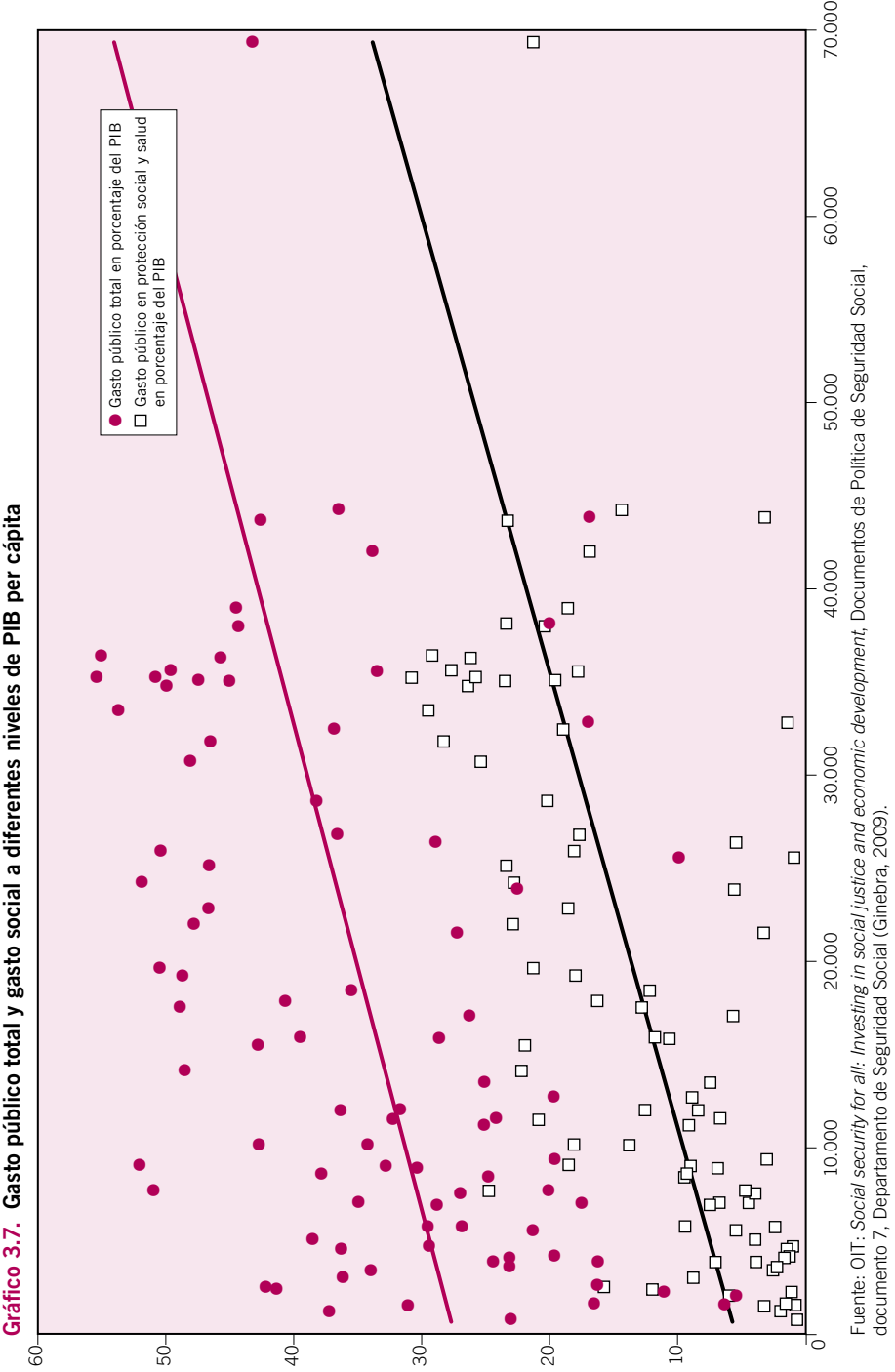
Fuente: OIT: *Can low-income countries afford basic social security?* Documentos de Política de Seguridad Social, documento 3, Departamento de Seguridad Social (Ginebra, 2008).

Gráfico 3.6. Costos de las pensiones básicas universales de vejez e invalidez como porcentaje del PIB para una selección de países de África y Asia (años seleccionados)



Fuente: OIT, 2008, *op. cit.*

Un régimen básico de protección social parece viable, a condición – en casi todos los casos – de que se implante progresivamente. En algunos países, tal vez sea necesario combinar los esfuerzos de los países de ingresos bajos y de la comunidad internacional de donantes durante un período transitorio. Cabe



la posibilidad de que los países de ingresos bajos reasignen los recursos de que disponen, por ejemplo, aumentado progresivamente el gasto en protección social hasta alcanzar el 20 por ciento del gasto público total.

Por supuesto, hay casos en los que no es fácil ampliar el espacio fiscal para las transferencias sociales a muy corto plazo. Se ha de analizar en detalle la situación de cada país. Sin embargo, el gráfico 3.7 pone de manifiesto que el «espacio político» para la actuación financiera puede ser mayor de lo que se suele pensar. Traza dos líneas de regresión casi paralelas: el gasto público nacional y el gasto público en salud y protección social (según la definición del FMI), medido en cada caso como porcentaje del PIB con respecto al PIB per cápita. No resulta sorprendente que se prevea que ambos tipos de gasto aumenten en proporción al PIB per cápita. Pero aún más interesante resulta el espectro de niveles de gasto en torno a las líneas de regresión. Esto indica que, con un mismo nivel de PIB per cápita, los países cuentan con un considerable margen de discreción en cuanto al nivel de gasto público global y, dentro de esa partida, con respecto al porcentaje de recursos públicos asignados al gasto social¹²².

Esto demuestra que la financiación de los sistemas de seguridad social requiere que se tomen decisiones políticas *ad hoc* y que se negocie entre los diversos interesados en la cartera de gasto público. Cada país ha de hallar su propio consenso fiscal. Los resultados de la microsimulación de la OIT en la República Unida de Tanzania y en el Senegal ponen de relieve que la introducción de las prestaciones de vejez básicas en metálico pueden tener un impacto significativo en la reducción de la pobreza¹²³. A efectos de las simulaciones, se parte del supuesto de que los niveles de prestaciones correspondientes a las pensiones de vejez e invalidez se sitúan en el 70 por ciento de la línea de pobreza alimentaria por cada persona que tiene derecho a percibir esa pensión. Partiendo de esa base, las simulaciones demuestran que en la República Unida de Tanzania la existencia de una pensión de vejez universal recortaría los índices de pobreza en un 9 por ciento, con un efecto considerablemente más marcado – 36 por ciento – en las mujeres y hombres de edad, y en un 24 por ciento para las personas que viven en hogares con familiares de edad. Como se preveía, las simulaciones también pusieron de relieve que en el Senegal las pensiones de vejez e invalidez tienen un impacto más acusado en las personas de edad, en particular en las mujeres de edad y en los miembros de sus familias.

Según se observa, hay diversos modos de lograr cierta cobertura de la seguridad social que sea económicamente viable en los países en desarrollo, como

¹²² OIT: *Social Security for all: Investing in social justice and economic development*, Documentos de Política de Seguridad Social, documento 7, Departamento de Seguridad Social (Ginebra, 2009).

¹²³ F. Gassman y C. Behrendt: *Cash benefits in low-income countries: Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania* (Ginebra, OIT, 2006).

primer paso hacia una estrategia nacional de desarrollo de la seguridad social. Mientras que algunos países tratan de ampliar el seguro social y combinarlo con la asistencia social, otros subvencionan la cobertura del seguro social para los pobres con objeto de que disfruten de una cobertura de seguro, y otros aún tratan de establecer regímenes universales financiados fiscalmente. Cada uno de estos enfoques presenta ventajas e inconvenientes, y dependerá de la trayectoria nacional, esto es, de la evolución pasada y de los valores nacionales. El hecho es que cerca de 30 países en desarrollo ya han implantado con éxito los componentes de un régimen de prestaciones mínimas de seguridad social por medio de programas de transferencia social; por ejemplo, el programa Bolsa Familia en el Brasil, el programa Oportunidades en México, y los sistemas de pensiones básicas financiadas con impuestos en Sudáfrica, Namibia y Nepal.

La inversión en prestaciones básicas de seguridad social en una fase temprana del desarrollo económico es fundamental para hacer realidad los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y se considera como una dimensión social tangible de la globalización. Está siendo promovida por la OIT y otros organismos de las Naciones Unidas, como el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en cooperación con las organizaciones donantes (el GTZ y el DFID) e importantes organizaciones no gubernamentales.

Principales vías para alcanzar mayores niveles de seguridad en los ingresos para las personas de edad

Las prestaciones básicas de la seguridad social sientan las bases para elaborar una estrategia progresiva con miras al logro de mayores niveles de seguridad social a medida que los países se desarrollan económicamente y aumenta el espacio fiscal para las transferencias sociales. La OIT, a través de las políticas plasmadas en sus convenios, se propone ofrecer el nivel de protección mínimo necesario (en el caso de las pensiones, la seguridad de ingresos mínima necesaria) a todos aquellos que necesiten dicha protección¹²⁴. La viabilidad económica y la sostenibilidad siempre

¹²⁴ Aunque los países pueden ratificar un convenio cuando sólo otorgan protección inicialmente a un porcentaje específico de la población, se espera que acabarán por dar protección a todos los que la necesitan. De ello queda constancia explícita en la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67), en la que se establece que incluso los países que ya han adoptado las disposiciones necesarias en materia de seguridad social deberían «adoptar nuevas medidas para lograr la seguridad de los medios de vida, mediante la unificación o coordinación de los sistemas de seguro social, la extensión de dichos sistemas a todos los trabajadores y sus familias, incluidas las poblaciones rurales y los trabajadores independientes, y mediante la eliminación de anomalías injustas».

han sido una constante entre las preocupaciones relativas a la adecuación de la cobertura y los niveles de prestaciones. En otras palabras, defiende que se deben adoptar unas normas mínimas «tan pronto como sea posible» pero «tan rápidamente como las condiciones nacionales lo permitan»¹²⁵. Es evidente que la viabilidad y sostenibilidad financieras, por un lado, y la adecuación de la entrega de prestaciones, por otro, son dos caras de la misma moneda.

Garantía de una seguridad de ingresos para las personas de edad

Sólo las prestaciones coherentes que cubran efectivamente a aquéllos que lo necesitan pueden hacer que los donantes y/o contribuyentes estén dispuestos a financiar las políticas pertinentes. Según dejan constancia demasiados ejemplos en la historia de la seguridad social, la falta de adecuación (y/o la mala gobernanza) socavan la sostenibilidad. La voluntad de financiar programas de esa índole se desvanece rápidamente.

En primer lugar, deberían garantizarse unas prestaciones adecuadas a los que perciben ingresos más bajos y – si se tienen en cuenta los períodos de cotización o residencia para establecer el derecho a prestaciones – los períodos requeridos no deben ser demasiado prolongados. De hecho, se deberían garantizar prestaciones por un importe reducido incluso a aquellas personas cuyas carreras profesionales o período de residencia son inferiores a los períodos generalmente exigidos.

Está claro que cualquier régimen de pensiones estrictamente relacionado con los ingresos – o la cotización – y que dé derecho a percibir pensiones «actuarialmente justas» o «actuarialmente neutrales» es incapaz de proporcionar por sí solo el resultado esperado. Es necesario crear o prever derechos de pensión que no se deriven de sistemas de esta índole.

Y esto sólo puede lograrse a través de la subvención de las cotizaciones, sea cual sea el método empleado, y/o la subvención de las prestaciones, mediante

¹²⁵ Sin embargo, esto no debe utilizarse como justificación para abstenerse de actuar. Esas palabras deben interpretarse en la línea del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), en el que se establece que «Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados [...] la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos». Según explica el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, «si bien la plena realización de los derechos pertinentes puede lograrse de manera paulatina, las medidas tendentes a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve [...] Tales medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones».

la redistribución dentro del sistema de seguro social¹²⁶. Por lo general, esto se garantiza por medio del establecimiento de una fórmula de pensiones mínimas y redistribución de las prestaciones en un sistema de prestaciones definido y/o de la consideración de determinados períodos no contributivos de determinadas categorías de contribuyentes como contributivos. También se puede contemplar la posibilidad de subvencionar las cotizaciones de determinadas categorías de miembros.

Con frecuencia, las medidas de redistribución suelen proceder del exterior del grupo de cotizantes al régimen de pensiones, pero siguen aplicándose exclusivamente a los miembros del régimen contributivo. Un ejemplo de ello consistiría en completar la pensión más baja del régimen contributivo para que alcance un nivel correspondiente al mínimo garantizado por los fondos presupuestarios públicos, pero sólo en el caso de los trabajadores que hayan contribuido el número de años mínimo requerido (como en Chile o en Polonia). Otro ejemplo de este tipo de medidas es el pago (también en este caso con ingresos públicos) de contribuciones en favor de determinadas categorías de miembros durante un período específico (esto es, los trabajadores con licencia de maternidad o parental, como en Suecia o en cierta medida en Polonia). Otro grupo de medidas incluiría subsidios a las cotizaciones del empleado o del empleador para los trabajadores con ingresos bajos, con miras a que tengan derecho a pensiones más elevadas.

La redistribución entre los afiliados a un régimen contributivo de pensiones no tendrá repercusiones negativas 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 que se conceden a los afiliados pueden, en cierta medida, tener un impacto positivo en la afiliación y los incentivos para cotizar, plantean un problema de equidad si la afiliación al régimen no es universal.

La otra posibilidad de proporcionar una seguridad de ingresos mínima a los beneficiarios es a través del régimen o regímenes de seguros de pensiones, ya sea en forma de una pensión universal para todos los residentes que reúnan los criterios especificados (como alcanzar una edad determinada, por ejemplo) o bien mediante una pensión supeditada a una comprobación de recursos que se garantice a todos los que no lleguen a un determinado umbral. Hay quienes califican a estas pensiones de «pensiones sociales», y se considera que son el modo más eficaz de dar cobertura a las personas que no pueden acogerse a los regímenes contributivos en un tiempo relativamente corto.

¹²⁶ Incluso un sistema de pensiones contributivas estrictamente definido (cotizaciones definidas o cotizaciones definidas noccionales) permite un cierto grado de redistribución de los hombres contribuyentes a las mujeres contribuyentes si se utilizan tablas de mortalidad comunes para calcular las pensiones.

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 fundamentalmente es la forma más justa de proporcionar a todos una seguridad de ingresos mínima en la jubilación, evitando la estigmatización y la exclusión que suelen ir asociadas a la comprobación del nivel de recursos económicos. Sin embargo, la solución dependerá en todo caso de las actitudes sociales dominantes en materia de equidad y redistribución, así como de los problemas de costos globales. En casi todos los países han aparecido sistemas mixtos de seguridad de ingresos en la vejez compuestos por diferentes «pilares» del sistema de pensiones.

El panorama general de los sistemas de pensiones ha cambiado radicalmente desde principios de los ochenta. Un gran número de países ha acometido reformas en los sistemas de pensiones. Con frecuencia, dichas reformas han sido fruto de la percepción de la necesidad de consolidar las finanzas de los regímenes nacionales de pensiones en vista del aumento de las tasas de dependencia.

Políticas recientes relativas a las pensiones

En el recuadro 3.7 se resumen las dos últimas décadas del debate nacional e internacional sobre las políticas relativas a las pensiones, lo que sirve para establecer los antecedentes históricos para la formulación de recomendaciones pragmáticas de la OIT en materia de políticas relativas a las pensiones, recomendaciones que se centran en los resultados sociales, en lugar de en los procesos administrativos y organizativos.

Las reformas financieras sistémicas, como se indica en el recuadro 3.7, no modifican automáticamente los niveles de gasto. A tenor de lo señalado en el capítulo 2, a lo largo de los dos últimos decenios muchos países han reaccionado con contundencia y han consolidado sus gastos relativos a las pensiones, pero a costa de reducir la duración y los niveles de prestaciones.

Muchos de los países que han reducido costos en los últimos años han recurrido a una combinación de medidas, a excepción de algunos países como Luxemburgo. La tendencia descendente de la edad real de jubilación ha empezado a invertirse en muchos países de la OCDE, y en diversos países se están planificando nuevas prolongaciones de la edad legal de jubilación. La edad de jubilación estándar está empezando a aumentar en numerosos países, como Australia (para las mujeres, de los 60 a los 65 años); Austria (para las mujeres, a los 65 años de aquí a 2033); Bulgaria (para las mujeres, de los 55 a los 60 años en 2009); República

Recuadro 3.7. Dos décadas de debate sobre las políticas relativas a las pensiones, la crisis financiera y la necesidad renovada de garantías sociales

En los últimos 20 o 25 años hemos presenciado un cambio significativo en las políticas de pensiones de todo el mundo. A principios de los ochenta, Chile fue el primer país en sustituir su régimen de prestaciones definidas con financiación parcial por un régimen de cotizaciones definidas con financiación total, esto es, un régimen de jubilación por ahorro obligatorio gestionado por el sector privado. En 1994, el Banco Mundial, en una publicación de referencia*, abogó por un sistema de tres pilares, compuesto por un régimen de asistencia social modesto financiado con impuestos, junto con un régimen de ahorro individual obligatorio y otro voluntario. El principal mensaje de esta publicación era que este sistema aislaría los regímenes de pensiones de los efectos del envejecimiento de las sociedades, al tiempo que propiciaría el crecimiento gracias al aumento del ahorro nacional.

Sin embargo, evaluaciones posteriores han puesto de manifiesto que la financiación previa nacional de los regímenes de pensiones no los protegía de los efectos del envejecimiento, la gobernanza deficiente o los choques económicos. Las reformas sistemáticas solían disimular la reducción de los niveles de prestaciones reales a lo largo del tiempo. En lo relativo a la viabilidad financiera a largo plazo de los sistemas de seguridad de ingresos en la vejez, el modo en que se financian los regímenes de pensiones – mediante capitalización o regímenes de reparto – resulta irrelevante. En última instancia, la sociedad debe asignar una cierta cantidad de su producto anual para que los pensionistas puedan consumir. Que esa asignación se financie directamente a partir de los ingresos actuales de la población activa o que las transferencias de ingresos se generen a través de un proceso de compraventa en el mercado de capitales resulta irrelevante desde el punto de vista de la utilización del PIB.

Ahora bien, la evolución reciente de los mercados de capitales ha dejado patente que la asignación primaria del riesgo difiere en función de cada uno de esos sistemas de financiación. En el régimen de prestaciones definidas financiado por reparto, el riesgo de una evolución económica y demográfica adversa repercute directamente en la población activa, mientras que el derecho de pensión definido por ley que no está directamente vinculado a la situación financiera del régimen de pensiones no se ve afectado de forma directa. Los pensionistas pueden repartir el riesgo en medidas secundarias de contención de costos, a través del ajuste legal de los niveles de pensiones y de la reducción de la duración media de los pagos de pensiones, mediante el retraso de la edad de jubilación u otras limitaciones al derecho a percibir la pensión.

En un sistema capitalizado, el riesgo de una evolución adversa recae principalmente en los pensionistas cuyas pensiones se adaptan automáticamente a los ajustes económicos adversos, ya sean individuales o generales. La crisis financiera y económica que azotó a la economía mundial en 2008 es buena prueba de ello.

Evidentemente, el colapso mundial de los precios de los activos repercutió en los regímenes de pensiones. El en aquellos días Jefe de la Oficina Presupuestaria del Congreso de los Estados Unidos, Peter Orszag, ya anunció en octubre de 2008 que los fondos de pensiones públicos y privados estadounidenses habían perdido en torno a 1 billón de dólares de los Estados Unidos, lo que equivale al 10 por ciento de los activos totales.

Las repercusiones de estos acontecimientos en los contribuyentes y en las pensiones son complejas. Con toda probabilidad, afectarán a las personas que se jubilen en los próximos meses o años. En última instancia, los efectos en los niveles de pensiones dependerán de la velocidad con la cual se recuperen los precios de los activos y de la eventual normativa fiduciaria, que determina los niveles de reserva mínimos y la fórmula para calcular las pensiones. En los regímenes de «prestaciones definidas», donde el importe de las pensiones se calcula independientemente del nivel de las reservas, el impacto será menor que en los regímenes de «cotizaciones definidas», donde las garantías de prestaciones son menos eficaces por su propia naturaleza.

Si la crisis da paso a un ajuste a la baja de los precios de los activos a largo plazo, el derecho a percibir una pensión se verá afectado o será necesario aumentar las cotizaciones de los contribuyentes activos. El impacto será más palpable en los regímenes de cotización definida. En esos regímenes, si no se pueden lograr los ajustes necesarios para garantizar la estabilidad a largo plazo a través del aumento de las cotizaciones, el recorte de las prestaciones en el momento de la jubilación será inevitable. Por consiguiente, el impacto de un desplome de los mercados como el actual perjudica principalmente y de forma contundente a los contribuyentes y pensionistas. El alcance del efecto global dependerá de la intensidad y de la duración de la caída de los precios de los activos. Si las disminuciones actuales de los precios de los activos se convierten en ajustes de nivel permanentes, disminuirán los ingresos en la vejez. En cambio, si el desplome económico dura poco, el efecto será transitorio.

En respuesta al Banco Mundial, la OIT publicó un resumen**. La OIT se muestra menos preceptiva en lo relativo al cambio de paradigma, con respecto a la elección entre sistemas de pensiones por reparto o financiados y entre gestión pública o privada. Sin embargo, hace hincapié en la importancia de los resultados sociales y la adecuación de los niveles de prestaciones con miras a proporcionar una seguridad de ingresos en la vejez y garantizar el derecho a una jubilación digna. Ese mensaje es ahora más pertinente que nunca. La finalidad principal de los regímenes de pensiones es ofrecer unos niveles de sustitución de ingresos predecibles y fiables para las personas de edad y las personas en situación de invalidez, y garantizar que el nivel de vida en la vejez no esté sometido a riesgos indebidos relacionados con los mercados de capitales.

* Banco Mundial: *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth*, World Bank Policy Research Report (Washington, D.C., 1994). ** C. Gillion, J. Turner, C. Bailey y D. Latulippe (directores): *Pensiones de Seguridad Social: Desarrollo y reforma* (Ginebra, OIT, 2000).

Checa (a los 63 años para los hombres de aquí a 2016, para las mujeres de aquí a 2019); Alemania (para ambos sexos, de los 65 a los 67 años entre 2012 y 2029); Grecia (de los 58 a los 65 años), Estonia (para las mujeres, a los 63 años de aquí a 2016); Hungría (para las mujeres, a los 62 años en 2009); República de Corea (de los 60 a los 65 años); Nueva Zelanda (de los 60 a los 65 años); Rumania (para las mujeres, a los 60 años y para los hombres, a los 65 años de aquí a 2014); Eslovaquia (para las mujeres, a los 62 años de aquí a 2014); Suiza (para las mujeres de los 62 a los 64 años); Turquía (a los 65 años); Reino Unido (para las mujeres, a los 65 años de aquí a 2020) y Estados Unidos (de los 65 a los 67 años)¹²⁷. En diversos países europeos se han introducido reformas en las prestaciones de jubilación anticipada y en los regímenes de jubilación especiales¹²⁸.

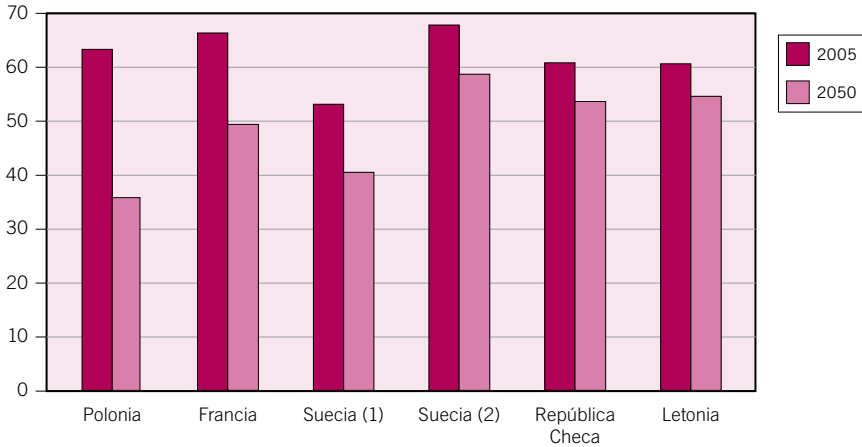
Hay pruebas que demuestran que, en los países con más tradición, los gobiernos también han recurrido a una disminución de los niveles de prestaciones, en particular los niveles de prestaciones de las pensiones, lo que probablemente explica por qué las proyecciones de gasto social de muchos países europeos ya no registran tendencias explosivas. En los gráficos 3.8 y 3.9 se reflejan las tasas de sustitución teóricas previstas para una selección de Estados Miembros de la UE según lo indicado en sus respectivos informes de estrategias nacionales en materia de pensiones. De estos gráficos se colige 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 República Checa se puede comprobar que incluso las denominadas reformas paramétricas pueden contribuir a reducir considerablemente las futuras tasas de sustitución.

En el gráfico 3.9 se plasma la incertidumbre de la nueva situación. El medio que se suele utilizar para hacer frente a la disminución de los ingresos consiste en recortar los niveles de prestaciones. Estos recortes suelen generar una mayor incertidumbre para los que más sufren el impacto de los procesos de ajuste 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 laboral cada vez más globalizado y están asociadas a los procesos de ajuste mundial, pueden provocar interrupciones en la carrera profesional de muchas personas. Estas carreras pueden verse marcadas por períodos de desempleo o de readaptación profesional impuestos por las nuevas condiciones reinantes en el

¹²⁷ OCDE: *Pensions at a Glance: Public policies across OECD countries* (París, 2007); y Unión Europea: *Promoting longer working lives through pension reforms. First part: Flexibility in retirement age provision*, Comité de Protección Social (Bruselas, 2008).

¹²⁸ Unión Europea: *Promoting longer working lives through pension reforms. Second part: Early exits from the labour market*, Comité de Protección Social (Bruselas, 2008).

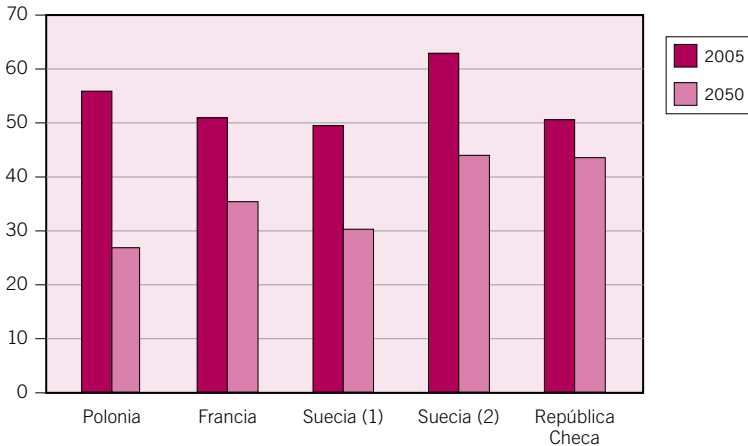
Gráfico 3.8. Tasas teóricas brutas de sustitución en una selección de Estados miembros de la UE: ingresos medios, 40 años de cotización, jubilación a los 65



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

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

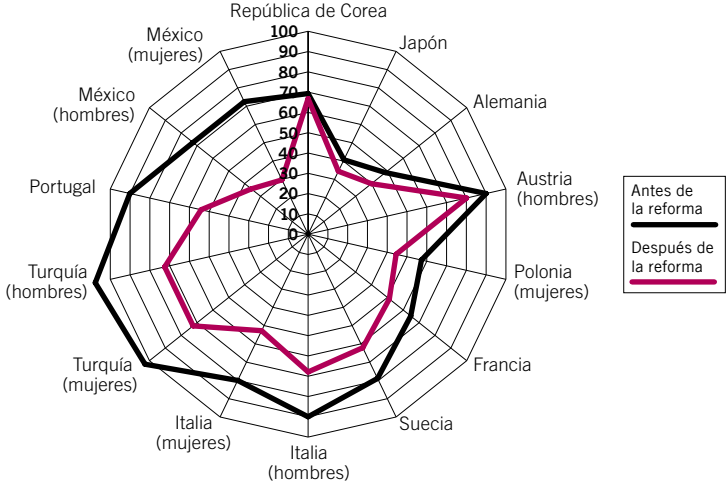
Gráfico 3.9. Tasas teóricas brutas de sustitución en una selección de Estados miembros de la UE: ingresos medios, 30 años de cotización (carreras profesionales con interrupciones)



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

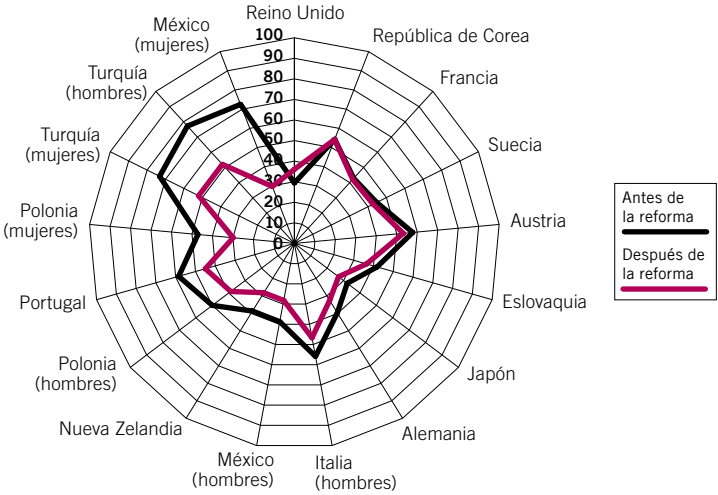
Fuente: Análisis comparativo de datos del Departamento de Seguridad Social de la OIT incluido en los informes de estrategias nacionales en materia de pensiones.

Gráfico 3.10. Efectos de las reformas de las pensiones en las tasas de sustitución de las pensiones – todos los beneficiarios



Fuente: OCDE: *Pensions at a glance: Public policies across OECD countries* (París, 2007).

Gráfico 3.11. Efectos de las reformas de las pensiones en las tasas de sustitución de las pensiones – trabajadores con ingresos bajos



Fuente: OCDE, 2007, *op. cit.*

mercado de trabajo. En el gráfico 3.10 se demuestra que las personas cuya carrera profesional ha sufrido interrupciones (esto es, con períodos más largos de desempleo debidos, *inter alia*, al aumento de la volatilidad del mercado de trabajo) es más que probable que en el futuro se enfrenten a tasas de sustitución que no serán conformes a los requisitos de los convenios de la OIT.

Los gráficos 3.10 y 3.11 ilustran los cálculos de la OCDE por los que se confirma el efecto de las reformas sobre los niveles de prestaciones previstos para el futuro. Se registran 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 con ingresos bajos parece haber aumentado en muchos países. Por consiguiente, cobran importancia las políticas de desarrollo de la OIT que versan sobre la adecuación de los resultados sociales de las reformas de las pensiones.

En los países con ingresos bajos, los sistemas contributivos para los trabajadores de la economía formal apenas se aplican a los trabajadores de la economía informal. En los países con ingresos medios, 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 tanta relevancia en América Latina¹²⁹.

En otros países con ingresos medios, como Túnez y 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 con ingresos altos, 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 fragmentadas, las mujeres, los trabajadores por cuenta propia y la economía informal, y se enfrenta a problemas de conformidad¹³⁰.

Por consiguiente, a lo largo de los últimos veinte o treinta años se ha tendido a una utilización creciente de pensiones sociales financiadas fiscalmente¹³¹.

¹²⁹ F. Bertranou, W. van Ginneken y C. Solorio: «The impact of tax-financed pensions on poverty reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay», en *Revista Internacional de Seguridad Social*, 57(4) (Ginebra, AISS, 2004), págs. 3-18.

¹³⁰ N. Barr: *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.

¹³¹ W. van Ginneken: «Extender la cobertura de la seguridad social: conceptos, tendencias globales y cuestiones políticas», en *Revista Internacional de Seguridad Social*, 60(2-3) (Ginebra, AISS, 2007), págs. 43-64.

Históricamente, en todos los países de ingresos altos y en la mayoría de ingresos medios existían ya regímenes de pensiones contributivas obligatorias antes de que el Estado estableciera las pensiones financiadas fiscalmente, como último recurso. Así pues, el desafío que se plantea es establecer y gestionar el vínculo existente entre los sistemas de seguridad social financiados fiscalmente y los sistemas de seguridad social contributivos, con el fin de que, gracias a las pensiones sociales, los trabajadores sigan motivados para contribuir al desarrollo a largo plazo de los regímenes de pensiones contributivos y financieramente sostenibles. Asimismo, 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 en el empleo de los trabajadores y la acumulación de ahorros y otros activos personales, tales como la vivienda.

Importancia concedida por la OIT a los resultados sociales

En última instancia, la enseñanza que podemos extraer de la crisis actual es que sigue existiendo la necesidad de 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. Los niveles mínimos de prestaciones previstas en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), podrían constituir una referencia internacional para determinar el nivel de dichas garantías.

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 3.8).

La OIT siempre ha sostenido que – en la medida de lo posible – la jubilación ha de 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 decente.

Por lo tanto, se ha de hallar el equilibrio justo entre los intereses y las necesidades de ingresos de las personas de edad, 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 los países industrializados, es probable que las sociedades

Recuadro 3.8. Los sistemas de pensiones sociales nacionales deberían ofrecer diez garantías básicas:

- 1) **Cobertura universal:** todos deben tener derecho a una jubilación financieramente viable a través de sistemas de pensiones que proporcionen a todos los residentes por lo menos un nivel mínimo de protección de los ingresos en la vejez y en caso de invalidez.
- 2) **Derecho a prestaciones:** el derecho a las prestaciones de jubilación se debe especificar con precisión como parte de los derechos previsibles de los residentes y/o contribuyentes.
- 3) **Protección frente a la pobreza:** los sistemas de pensiones deberían garantizar unas prestaciones mínimas fiables que proporcionen una protección eficaz contra la pobreza.
- 4) **Seguridad de ingresos:** los que perciban ingresos inferiores a la media y que hayan cotizado durante al menos 30 años deberían percibir pensiones de diferentes fuentes por un total de al menos el 40 por ciento de sus ingresos anteriores a la jubilación (esto refleja los requisitos mínimos establecidos por 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) **Equidad de género:** las prestaciones deberían ser neutrales y equitativas en materia de género para las madres y padres trabajadores.
- 8) **Financiación sólida:** los regímenes deberían estar financiados de modo que se evite 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 en el contexto de presupuestos sociales nacionales globales limitados.
- 10) **Responsabilidad estatal:** el Estado debería seguir siendo el principal garante de los derechos a una jubilación financieramente viable y al acceso a pensiones adecuadas.

Fuente: OIT: *Pension reforms in Central and Eastern Europe in a global perspective: Lessons learned*, Ponencia de A. Diop en Wissenschaftliches Kolloquium, «Internationale Entwicklungen in der Rentenpolitik», Berlín, abril de 2008.

tengan que definir un conjunto de normas que establezcan 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. 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 mano de obra a edades tempranas para la jubilación.

Hay muchas otras medidas que permiten equilibrar los objetivos sociales y financieros. La inclusión de una edad mínima para la jubilación y de fuertes incentivos económicos para cotizar durante más tiempo se han convertido en un componente significativo 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 «contribución definida notional» o sistemas íntegramente financiados).

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 y una remuneración inferior. Asimismo, estas soluciones deben procurar 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 contribuciones durante los períodos dedicados al cuidado de los hijos, otras labores productivas y reproductivas no remuneradas y períodos de desempleo involuntario.

Esto podría dar lugar a una pirámide de sistemas de pensiones¹³², 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 objetivo 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;

¹³² M. Cichon: *Approaching a common denominator? An interim assessment of the World Bank and ILO positions on pensions*, documento preliminar (Ginebra, OIT, 2004).

- un nivel voluntario compuesto por planes de pensiones profesionales u otros acuerdos privados voluntarios;
- un nivel de seguridad de ingresos en la vejez distintos de las pensiones que permita acceder a diversas prestaciones no relacionadas con las pensiones, y sirva para garantizar una cierta seguridad de ingresos a los ciudadanos de edad (vivienda garantizada, acceso a activos financieros o de otra índole, y acceso a una atención médica asequible y a la atención a largo plazo).

Prestación de atención médica y atención a largo plazo para las personas de edad

Los servicios de salud y la atención a largo plazo se pueden financiar con muy diversas fuentes – públicas, internacionales, privadas y cotizaciones – y su prestación puede correr a cargo de muy diversos tipos de proveedores de servicios (públicos, privados, ONG, etc.).

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 un régimen de prestaciones adecuado. En los países en desarrollo con ingresos medios, es posible que haya más margen para combinar el seguro social de salud con regímenes de seguro de salud privados con el fin de proporcionar cobertura universal a todos los ciudadanos, incluidas las personas de edad que nunca habían estado aseguradas. Para los países en desarrollo con ingresos bajos, la extensión de los sistemas de atención médica también necesita combinar distintos mecanismos públicos y privados; ahora bien, si la financiación de esta extensión 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 autosostenible a la larga¹³³.

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 de la atención a largo plazo. Los países utilizan diversos métodos para generar recursos, compartir riesgos, prestar atención médica 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 la evolución histórica y económica, los valores sociales y culturales, el contexto institucional, el compromiso político y el liderazgo dentro de cada país. Además,

¹³³ Naciones Unidas: *World Economic and Social Survey: Development in an ageing world*, 2007, pág. 146.

la mayoría de sistemas nacionales de financiación de los servicios de salud se basan en múltiples opciones que dan cobertura a subgrupos de población superpuestos o inconexos, mientras que se deja a otros sin cobertura.

La OIT sugiere que se coordinen todos los mecanismos de financiación dentro de cada país para aumentar el volumen de recursos y mancomunidades de riesgo disponibles para la atención médica universal¹³⁴. Sin embargo, este aumento no debe verse anulado por un incremento proporcional de los costos administrativos y de transacciones.

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

En este contexto, el gobierno cumple una función crucial como facilitador y promotor, y define el espacio operativo para cada subsistema. Para ello, se ha de elaborar un marco jurídico integrador para el país y garantizar una financiación adecuada y prestaciones completas para toda la población. El marco también debe regular los seguros médicos 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* para 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.

Al diseñar el plan de cobertura, se deben 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, en el contexto nacional, al logro de una cobertura universal y un acceso equitativo a los servicios esenciales para el conjunto de la población.

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 de Salud Nacional – los recursos totales disponibles para financiar la atención médica, tales como impuestos, cotizaciones y primas. Asimismo, debería estimarse el gasto en que incurren los distintos subsistemas de modo que se pueda acelerar la consecución de un acceso y una

¹³⁴ OIT: *Protección social de la salud: Una estrategia de la OIT para el acceso universal a la asistencia médica*, Documentos de Política de Seguridad Social, documento 1 (Ginebra, 2008).

cobertura universales financieramente viables, establecidos conforme a un plan sostenible y realista.

Si bien es evidente que las personas de edad consumen más atención médica per cápita que los grupos de edades más jóvenes, se debe evitar la adopción de políticas que aumenten la proporción relativa de financiación de los servicios de salud en sus ingresos. En sus años de actividad, las personas de edad han sufragado la atención médica de otras generaciones anteriores, y deben poder beneficiarse de las mismas disposiciones al llegar a la vejez. El costo de la atención médica no debería convertirse en una carga excesiva en la vejez que socave el grado de seguridad de ingresos previsto por los sistemas de pensiones nacionales.

Estrategias integrales en materia de seguridad social

En resumen, para encarar los desafíos que plantean las coberturas insuficientes de la salud y las pensiones, la mayor esperanza de vida y la degradación de las tasas de dependencia es necesario formular nuevas políticas integrales en materia de seguridad social encaminadas a garantizar la seguridad de ingresos en la vejez y el acceso a la atención médica. Ante todo, el enfoque de la OIT tiene por objeto garantizar unos resultados sociales adecuados, que se pueden combinar con la responsabilidad fiscal y con políticas de desarrollo económico racionales y eficaces.

Los regímenes nacionales de pensiones de la seguridad social deberían ofrecer una serie de garantías, tales como la cobertura personal universal, el derecho a las prestaciones, la protección contra la pobreza y la seguridad de ingresos. Al establecer la edad mínima para la jubilación, se deberá tener en cuenta la capacidad de trabajo de los trabajadores de edad. Además, se deberá favorecer una jubilación flexible.

El acceso a una atención médica financieramente viable es la segunda cuestión más importante en materia de seguridad social para una población que envejece. Se puede establecer una estrategia pragmática con miras a racionalizar el uso de diversos mecanismos de financiación de la salud para lograr una cobertura universal que incluya el acceso de las personas de edad, a través de la combinación de todos los instrumentos disponibles para la financiación de los servicios de salud de un modo racional y rentable.

Las políticas de transferencia social, sean cuales sean, sólo serán sostenibles si son fruto del consenso nacional, alcanzado mediante el diálogo social. Los asegurados y los beneficiarios deberían participar en la formulación y la gestión de esas políticas.

3.7. Recurso al diálogo social y a las normas internacionales del trabajo

Diálogo social

El diálogo social desempeña una función primordial en la consecución del objetivo de la OIT relativo al fomento de oportunidades para las mujeres y los hombres a lo largo del ciclo de vida con miras a obtener un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. El diálogo social puede contribuir de manera decisiva a mejorar la gestión del cambio demográfico. No se puede imponer a los países un modelo uniforme para abordar el cambio demográfico, sino que han de seguir modelos únicos resultantes del diálogo y de la búsqueda del consenso.

El cambio demográfico ocupa un lugar destacado en las prioridades de los interlocutores sociales de muchos lugares del mundo. En la Unión Europea, han puesto a punto un programa de trabajo destinado a garantizar que el diálogo social a escala europea aborde las principales preocupaciones de los trabajadores y empleadores de Europa. En el actual programa de trabajo han incluido cuestiones cruciales, como los cambios demográficos, el envejecimiento activo, la integración de los jóvenes y la educación y formación a lo largo de la vida¹³⁵.

En el recuadro 3.9 se presentan las principales cuestiones planteadas por la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE (CSC-OCDE) en la Conferencia de Ministros de Trabajo y Empleo del G8 en 2005¹³⁶ y se pone de relieve la contribución decisiva que las organizaciones de empleadores y trabajadores pueden y están dispuestas a aportar para responder a los retos planteados por el cambio demográfico.

Como ya se ha visto en el informe, la colaboración con organizaciones de empleadores y trabajadores, así como sus actuaciones individuales, es fundamental para formular respuestas de política adecuadas, y el diálogo social es clave en este proceso. A continuación se describen diversos ámbitos en los que el diálogo social resulta especialmente relevante.

Habida cuenta de que la situación de las mujeres en el mercado de trabajo constituye un desafío socioeconómico determinante para la gestión del cambio demográfico, el diálogo social sobre cuestiones relativas a la mejora de la cantidad y la calidad del empleo femenino y al fomento de la igualdad de oportunidades y

¹³⁵ UNICE/UEAPME, CEEP, CES: *Programa de trabajo de los agentes sociales europeos 2006-2008* (Bruselas, 2006).

¹³⁶ OIE y CSC-OCDE: *Statements submitted to the Ninth G-8 Labour and Employment Ministers Conference, Meeting the Challenge of Demographic Change* (Londres, 2005).

Recuadro 3.9. Conferencia de Ministros de Trabajo y Empleo del G8 «Responder al desafío del cambio demográfico» Postura de la OIE y la CSC-OCDE

Algunas cuestiones clave planteadas por la OIE:

- 1) Las respuestas políticas serán diversas y transversales y tendrán repercusiones en numerosos ámbitos. Las respuestas políticas a estos problemas pueden consistir en una flexibilización de la organización del trabajo, el trabajo a tiempo parcial, el trabajo temporal o el levantamiento de las restricciones a la creación de empresas.
- 2) Con frecuencia, los trabajadores de edad prefieren salir de la fuerza de trabajo de forma gradual, en lugar de aplicar un enfoque radical de la jubilación. Sin embargo, la prolongación de la vida activa requerirá cambios culturales que tanto los empleadores como los empleados deberán asumir.
- 3) Las respuestas de política relativas al desempleo juvenil deben considerarse en el contexto de la situación global del empleo, si bien requerirán medidas específicas.
- 4) La migración es un elemento importante en este debate. Los gobiernos deben profundizar en el debate nacional acerca de la realidad de la migración.
- 5) Las empresas deben desempeñar un papel decisivo para proporcionar información sobre el mercado de trabajo.
- 6) Las organizaciones internacionales deben seguir trabajando en estrecha colaboración sobre la cuestión del envejecimiento, así como intercambiar conocimientos e información y evitar las duplicaciones.

Algunas cuestiones clave planteadas por la CSC-OCDE:

- 1) Un crecimiento económico más vigoroso es fundamental para mejorar las perspectivas de empleo de los trabajadores de edad.
- 2) Los sindicatos respaldan los esfuerzos por amortiguar y flexibilizar la transición del trabajo a la jubilación a fin de contribuir a un envejecimiento activo.
- 3) Los sindicatos deberían ser interlocutores de pleno derecho en la planificación y aplicación de estrategias de envejecimiento activo.
- 4) La necesidad de evitar abusos de los derechos fundamentales de los trabajadores derivados de los procesos de globalización exige que se emprendan acciones para garantizar el respeto de los derechos fundamentales del trabajo.
- 5) El trabajo decente debe situarse en el núcleo de todas las políticas socioeconómicas y su consecución debe ocupar un lugar central en las estrategias nacionales de empleo y lucha contra la pobreza.
- 6) El enfoque de los sindicatos relativo a la modernización de los sistemas de pensiones y seguridad social se basa en tres principios: i) superada cierta edad, el empleo remunerado no debería ser necesario para disfrutar de un nivel de vida decente, ii) la seguridad social administrada públicamente debería cumplir una función decisiva en el logro de este objetivo, y iii) los sistemas de jubilación deberían elaborarse y negociarse con carácter tripartito.

Fuente: OIE, CSC-OCDE: Statements submitted to the Ninth G8 Labour and Employment Ministers Conference, Meeting the Challenge of Demographic Change (Londres, 2005).

de trato entre mujeres y hombres reviste una importancia crucial. Estas cuestiones están relacionadas con la reducción de la brecha salarial entre mujeres y hombres, la mejora de la licencia parental y de la prestación de cuidados, así como la prestación de servicios de atención universales, accesibles, de calidad y económicamente viables a niños y ancianos.

La gestión de las migraciones es otro de los ámbitos en los que el diálogo social resulta vital. De hecho, es probable que las políticas sobre migración laboral gocen de un amplio respaldo si se elaboran contando con la plena participación de los que representan los intereses de los que se ven más directamente afectados, y el diálogo social es tan necesario en los países de origen como en los de destino¹³⁷.

El diálogo social y la negociación colectiva pueden favorecer un amplio compromiso por la educación y la formación, así como por una cultura del aprendizaje, reforzar el apoyo a la reforma de los sistemas de formación y formular estrategias de aprendizaje permanente. Además de fomentar el desarrollo de las competencias profesionales, también pueden servir para garantizar una distribución equitativa y eficiente de los beneficios obtenidos del incremento de la productividad¹³⁸.

También es muy importante que se incluyan disposiciones relativas a la seguridad y salud en el trabajo en los convenios colectivos. Además, las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden aportar su experiencia en la formulación de políticas y programas de prevención y protección en los que se tome en consideración la edad de los trabajadores.

De particular importancia son el diálogo social y los convenios colectivos relativos al tiempo de trabajo y a la organización del trabajo, ya que pueden sentar las bases para, entre otras cosas, negociar para mujeres y hombres sistemas de trabajo flexibles, incluidas las licencias, que no pongan en peligro su participación a largo plazo y su posición en el mercado de trabajo, adoptar medidas que combinen el empleo a tiempo parcial y la jubilación parcial, e idear nuevas formas de organización del trabajo. En estas esferas son tan importantes los convenios colectivos intersectoriales como los sectoriales.

Además, el diálogo social puede ser decisivo en lo que atañe a la elaboración y la aplicación de la legislación relativa a la discriminación por razones de edad. Las organizaciones de empleadores, en particular, pueden desempeñar (y desempeñan) un papel decisivo en la lucha contra los estereotipos y las mentalidades relacionados con la edad y el sexo.

¹³⁷ 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.

¹³⁸ OIT, Informe V, 2008, *op. cit.*

Se ha demostrado que diversas formas de alianzas y diálogo social mejoran la eficacia y la cobertura de la protección social para todos. Si bien los gobiernos, trabajadores y empleadores son los principales interlocutores, es importante ampliar esas alianzas a fin de lograr que la seguridad social sea más eficaz y promover la protección social para los trabajadores con ingresos bajos que trabajan por cuenta propia o en la economía informal¹³⁹.

Normas internacionales del trabajo

La OIT ha adoptado una amplia gama de instrumentos jurídicos de suma importancia para la formulación y aplicación de las políticas nacionales sobre los cambios demográficos. Si bien muchos de estos instrumentos no versan de forma explícita sobre los desafíos que plantean las transiciones demográficas, sí hacen referencia a aspectos de la vida laboral y familiar que interesan a todos los grupos de población afectados por este cambio.

El instrumento que aborda más directamente el cambio demográfico es la Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162) (véase el anexo II). En la Recomendación se establece el derecho de los trabajadores de edad a la igualdad de trato, se recomienda con firmeza la prohibición de la discriminación por razón de edad y se indica qué medidas se podrían adoptar para dar respuesta a las necesidades específicas de los trabajadores de edad. Esta Recomendación complementa a los instrumentos existentes en materia de igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores de edad, su protección en el empleo y la preparación y el acceso a la jubilación.

En el anexo III se enumeran los instrumentos de la OIT directamente relacionados con las políticas nacionales sobre el cambio demográfico. Se trata de una lista de referencia fundamental para las políticas nacionales sobre el cambio demográfico, cuyo objeto es contribuir a la salvaguardia de los derechos de los trabajadores de edad y otros grupos afectados por la transición demográfica. La lista se compone de 15 convenios y 15 recomendaciones.

Además de la Recomendación núm. 162, en los convenios de la OIT en materia de seguridad social y en sus recomendaciones correspondientes se establecen importantes garantías para los trabajadores jubilados (por ejemplo, a través de la prestación de pensiones de vejez, inclusive cuando los beneficiarios residen en el extranjero). Se trata de los instrumentos siguientes: el Convenio sobre la

¹³⁹ OIT, Informe VI, 2001, *op. cit.*

Recuadro 3.10. Normas de la OIT que garantizan la seguridad de ingresos en la vejez

Las pensiones de la seguridad social están diseñadas para ofrecer una seguridad de ingresos en la vejez y en caso de invalidez o fallecimiento del sostén de familia. Estas contingencias se prevén en las partes V, IX y X del Convenio núm. 102, así como en el Convenio núm. 128.

Ambos convenios establecen que las pensiones de vejez se deben pagar en forma de renta vitalicia («pagos periódicos» satisfechos «durante todo el transcurso de la contingencia») a las personas que alcancen la edad estipulada por la legislación nacional. Por lo general, esa edad no debe superar los 65 años. En el Convenio núm. 102 se establece que si la edad legal para la jubilación supera los 65 años, ésta se deberá fijar teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país de que se trate. En el Convenio núm. 128 se dispone que, si la edad legal para la jubilación supera los 65 años, ésta se deberá fijar teniendo en cuenta los criterios demográficos, económicos y sociales apropiados.

Además, en los Convenios núms. 102 y 128 se exige que se concedan prestaciones de sobrevivientes por lo menos en caso de «pérdida de medios de existencia [...] como consecuencia de la muerte del sostén de familia», siempre que la persona viuda no sea capaz de subvenir a sus propias necesidades. Se concederán prestaciones de invalidez cuando se produzca una «incapacidad para ejercer una actividad lucrativa cualquiera, en un grado prescrito, cuando sea probable que esta incapacidad será permanente o cuando subsista a la terminación de un período prescrito de incapacidad temporal o inicial». Estas prestaciones deberán consistir también en pagos periódicos «durante todo el transcurso de la contingencia» (o, si se trata de una pensión de invalidez, «hasta que sea sustituida por la prestación de vejez»).

En cuanto a la elección del mecanismo (o combinación de mecanismos) para la prestación de las pensiones antes mencionadas, los convenios lo dejan a la discreción de los Estados ratificantes, ya sea a través de regímenes de seguridad social relacionados con los ingresos o de tanto alzado, contributivos o no, supeditados a una comprobación de recursos o no, ya que lo importante es que las prestaciones se brinden por lo menos a los niveles requeridos por los convenios.

En lo que atañe a las pensiones relacionadas con los ingresos, los convenios establecen que se debe garantizar una tasa de sustitución mínima por lo menos para aquellos trabajadores con un nivel de ingresos medio o inferior a la media. Respecto de las pensiones de vejez relacionadas con los ingresos, el Convenio núm. 102 requiere que la tasa de sustitución mínima sea de por lo menos el 40 por ciento de los ingresos anteriores del trabajador*; y en el caso de las prestaciones contributivas, ese nivel de pensión estará supeditado a un período de cotización mínimo de 30 años. Las pensiones de invalidez y sobrevivientes relacionadas con los ingresos no deberán ser inferiores al 40 por ciento de los ingresos anteriores del

trabajador** , y este nivel se garantizará con un período de cotización mínimo de 15 años. En el caso de prestaciones con un monto uniforme, su cuantía no deberá ser inferior al 40 por ciento de los ingresos de un trabajador manual no calificado. Este monto también se aplica a las pensiones supeditadas a una comprobación de recursos, pero su nivel deberá cumplir un criterio adicional: «deberá ser suficiente para asegurar a la familia condiciones de vida sanas y convenientes».

* El Convenio núm. 128 requiere unos niveles de prestaciones superiores, con una tasa de sustitución mínima del 45 por ciento de los ingresos anteriores o de los ingresos de un trabajador no calificado. ** Cincuenta por ciento de los ingresos anteriores si la pensión de invalidez se concede a raíz de un accidente del trabajo o enfermedad profesional.

seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), el Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118), el Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121), el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128), el Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130), el Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157), y el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168). A través de estos instrumentos se establecen importantes garantías contra riesgos específicos que amenazan con más probabilidad a los trabajadores de edad por haber alcanzado una edad avanzada (por ejemplo, prestaciones de enfermedad, desempleo, invalidez y sobrevivientes), y prevén la atención médica. Además, protegen a los trabajadores con responsabilidades familiares mediante las prestaciones familiares.

El Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), es un instrumento determinante para los países que desean formular políticas adecuadas en materia de fomento del empleo. La Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), contempla la protección a 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 fundamentales para el fomento del empleo son los siguientes: el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), la Recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 165), el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159), el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), y la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195).

Los convenios y recomendaciones de la OIT constituyen instrumentos esenciales para la elaboración de marcos de políticas nacionales destinadas a dar respuesta a las transiciones demográficas. También ofrecen salvaguardias a los trabajadores y a sus familias. Como tales, cumplen una función primordial a la hora de buscar el consenso público necesario para adoptar y aplicar dichos marcos.

La situación actual de ratificación de los convenios que tratan de los ámbitos de política indicados es de un total de 650 ratificaciones (véase el anexo III). No obstante, el nivel global de ratificación de los convenios pertinentes en materia de transición demográfica es tan sólo del 25 por ciento de todas las ratificaciones posibles. En vista de la función crucial que desempeñan esos instrumentos para los mandantes de la OIT, ya que les ayudan a gestionar los cambios demográficos y a proteger a los grupos de población más afectados por la transición demográfica, una iniciativa destinada a incrementar el número de ratificaciones de los convenios citados constituiría un importante componente en el seguimiento de este informe.

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

4

El descenso de las tasas de fecundidad y el aumento de la longevidad – causas principales del envejecimiento de la población – son logros importantes 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. De aquí a 2050, la población de más de 60 años se habrá casi triplicado. El presente capítulo es un resumen de los problemas que plantea el envejecimiento de la población y de las alternativas de políticas para afrontar el cambio. Además, se enumeran los ámbitos en los que la OIT puede promover la acción a escala nacional.

4.1. Desafíos fundamentales y alternativas en materia de políticas

En definitiva, toda sociedad en transición demográfica se enfrenta a dos desafíos:

- 1) Ha de generar empleo productivo y trabajo decente con el fin de mitigar las repercusiones de la transición demográfica en los niveles de ingresos.
- 2) Ha de transferir una fracción adecuada de los ingresos nacionales, en metálico o en especie, de la población activa a los grupos inactivos o menos activos para que éstos últimos puedan vivir dignamente.

Estos desafíos entrañan diferentes prioridades en los países desarrollados o en desarrollo.

Erradicar la pobreza y romper con la economía informal en los países en desarrollo

En la mayoría de los países en desarrollo, la pobreza es una realidad para un gran porcentaje de niños, personas de edad y trabajadores, que afecta con mayor intensidad a las mujeres que a los hombres.

El camino a seguir es crear empleo productivo y trabajo decente e invertir en empleabilidad y en condiciones adecuadas de trabajo a lo largo de todo el ciclo vital para satisfacer las exigencias de una economía que se globaliza y mantener el máximo nivel posible de demanda agregada mediante políticas macroeconómicas.

Sin transferencias de ingresos, muchos niños han de comenzar a trabajar a edades tempranas, y las personas de edad tienen que continuar trabajando en sus últimos años incluso cuando ello resulte perjudicial para la salud de ambos grupos de población y su productividad sea baja. Por consiguiente, ampliar la seguridad social para ofrecer al menos una cobertura básica para todos es un desafío político clave. Los cálculos demuestran que incluso los países en desarrollo más pobres pueden costear algún tipo de régimen de seguridad social con amplia cobertura.

En general, la evolución demográfica en muchos países en desarrollo presenta perspectivas de dependencia demográfica y económica prácticamente estables para unos cuatro decenios, lo que representa para estos países una oportunidad para establecer regímenes de seguridad social sin la presión financiera que supone el envejecimiento demográfico en otros lugares del mundo.

Mantener el nivel de vida en los países desarrollados

A fin de mantener el crecimiento económico per cápita y el bienestar en los países desarrollados se requieren medidas para sostener la tasa de participación de la fuerza de trabajo, así como un nivel de empleo que no puede compensarse únicamente con el aumento de la productividad.

Con el fin de hacer frente a este desafío, es necesario tomar, o reforzar, medidas destinadas a aumentar la participación de los trabajadores de edad y de las mujeres en el mercado laboral, promover el empleo de los jóvenes y gestionar las migraciones de forma racional. El instrumento político clave es un enfoque integrado que incluya medidas económicas tanto del lado de la demanda como

de la oferta, así como unas políticas coherentes de mercado de trabajo y seguridad social con incentivos microeconómicos que se refuercen mutuamente en lugar de contraponerse, con el fin de mantener una fuerza de trabajo en número suficiente, en combinación con un nivel de productividad que impida pérdidas inaceptables de bienestar. El diálogo social es esencial para generar una visión común de los problemas y las alternativas de política destinadas a crear mejores empleos para personas que viven más tiempo.

En los últimos decenios se ha puesto en duda la viabilidad de los sistemas de seguridad social en los países que envejecen del mundo desarrollado. El envejecimiento de la población suele mencionarse como uno de los principales motivos de la presunta falta de viabilidad económica de los «estados de bienestar» europeos. Según proyecciones recientes del gasto social total de la mayoría de los países «envejecidos», tras el período de consolidación que se produjo en los decenios de 1980, 1990 y principios del decenio de 2000, es probable que estos regímenes sigan siendo gestionables. Sin embargo, algunos países se enfrentan a importantes desafíos en materia de política. Necesitan adaptar sus sistemas, así como sus estructuras y volúmenes de gasto, a espacios fiscales que resulten factibles.

Tanto en los países desarrollados como en desarrollo, todas las políticas para afrontar los desafíos de la transición demográfica deberían orientarse a la promoción del empleo productivo y el trabajo decente, y las políticas macroeconómicas de crecimiento y empleo pueden resultar fundamentales en este ámbito. 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, mantenerlo 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 obligadas a trabajar.

Respuestas propuestas en materia de políticas

Afrontar los desafíos mencionados exige un enfoque integrado que promueva el empleo productivo y el trabajo decente, sobre la base de los siguientes principios, aplicables en diversos ámbitos de política:

- a) las intervenciones en materia de empleo y de protección social han de estar imperativamente vinculadas. Este enfoque integrador resulta más evidente en el contexto del cambio demográfico;
- b) se necesita adoptar una perspectiva intergeneracional que tenga en cuenta todo el ciclo de vida. Afrontar el «desafío del envejecimiento» no consiste

Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico

únicamente en adoptar políticas para las personas de edad, sino para todo el ciclo de vida y todos los grupos de edad;

- c) 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. Por consiguiente, resulta indispensable el diálogo social con conocimiento de causa;
- d) las intervenciones requerirán una combinación de políticas y medidas, que ha de considerarse en los contextos nacionales y locales;
- e) el conjunto de políticas que puede proporcionar este enfoque integrado para contrarrestar los posibles efectos negativos de la transición demográfica es limitado.

A continuación se destacan dichos principios y políticas.

Movilizar la oferta de mano de obra y promover el empleo y el trabajo decente

Un enfoque integrado y coherente para la promoción del empleo de los jóvenes

El empleo productivo y el trabajo decente para los jóvenes exige una acción a largo plazo que cubra una serie de políticas económicas y sociales. Ello requiere un enfoque integrado y coherente que combine medidas a escala tanto macro como microeconómica, orientado tanto a la demanda como a la oferta de mano de obra, y que aborde tanto la dimensión cuantitativa como la cualitativa del empleo juvenil. Es esencial la aplicación de la resolución relativa al empleo de los jóvenes adoptada por la 93.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2005.

Incrementar la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo y promover la igualdad de género

Se ha hecho referencia a la participación de las mujeres en el mercado de trabajo como una válvula de escape vital frente a las presiones demográficas, siempre que los puestos de trabajo que ocupen sean decentes. En los países en desarrollo, muchas mujeres trabajan en la economía informal, mientras que en los países desarrollados son mayoría en los empleos a tiempo parcial. Las mujeres asumen en todo el mundo la mayor parte de las tareas familiares y del hogar. Deben tomarse medidas para mejorar su situación en el mundo del trabajo, ya que ello es

fundamental para erradicar la pobreza y fomentar el progreso social y económico. Conciliar la vida profesional, personal y familiar será esencial para incrementar la tasa de actividad femenina y promover la igualdad de género, y es además un factor vital de calidad del empleo.

Generar oportunidades de empleo para las personas con discapacidades

Aprovechar las competencias de las personas con discapacidades (muchas de las cuales son de edad avanzada) y fomentar su participación es fundamental para incrementar la tasa de actividad general. Promover el empleo productivo y el trabajo decente de estas personas ofrece muchas ventajas. Reduce el costo de las prestaciones de invalidez, puede contribuir a reducir la pobreza y también presenta un importante interés desde el punto de vista empresarial. Por consiguiente, será de suma importancia la adopción de políticas y programas orientados a las personas con discapacidades, y en especial la creación de un marco legislativo y de política social propicio. El Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo proporciona orientaciones a los empleadores sobre los medios para adoptar una estrategia positiva de la gestión de cuestiones relacionadas con la discapacidad en el lugar de trabajo.

Gestión de las migraciones

Se reconoce ampliamente que los trabajadores migrantes contribuyen al crecimiento y al desarrollo de los países en los que trabajan. Sin embargo, la migración plantea también desafíos importantes. Muchos trabajadores migrantes, especialmente los poco calificados, sufren graves abusos y explotación. Las mujeres, que emigran cada vez más de forma independiente y representan ahora casi la mitad de todos los migrantes internacionales, se enfrentan a 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, tal 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.

Mejorar las oportunidades de empleo de las personas de edad

El aumento de la longevidad y la mejora de la salud no siempre se han traducido en una vida laboral más larga. En muchos países, alargar esta vida laboral e

incrementar las tasas de empleo de las personas de edad constituyen objetivos políticos prioritarios. Sin embargo, deben adoptarse medidas complementarias adecuadas para promover el empleo productivo y el trabajo decente de estas personas.

Invertir en empleabilidad en un marco de aprendizaje permanente

La educación, la formación y el aprendizaje permanente impulsan un círculo virtuoso de mayor productividad, creación de empleo de mejor calidad, aumento de los ingresos y desarrollo. Sin embargo, en la mayoría de los países, las personas de edad tienen un nivel educativo inferior y emprenden menos actividades de formación que sus colegas más jóvenes, sobre todo en el caso de las mujeres de edad, que se encuentran en una situación de desventaja con respecto a los hombres del mismo grupo de edad. Una respuesta adecuada a los bajos niveles educativos y de formación de los trabajadores de edad no debería centrarse únicamente en la participación de este grupo de edad.

Las experiencias de los trabajadores a edades más tempranas tendrán una influencia capital en sus decisiones y resultados profesionales cuando envejeczan. El concepto de aprendizaje permanente es particularmente pertinente. Unos servicios de empleo, tanto públicos como privados, que tengan en cuenta la problemática de género y adecuadamente concebidos y orientados a los grupos de más edad, pueden resultar de gran ayuda.

Luchar contra los prejuicios y la discriminación relacionados con la edad prestando especial atención a las mujeres de edad

Es necesario concebir y aplicar medidas para luchar contra los estereotipos e impedir la discriminación en el empleo y la ocupación de los trabajadores de edad, con el fin de vencer los prejuicios y lograr que la prolongación de la vida profesional resulte socialmente aceptable. Ello es particularmente importante en el caso de las mujeres de edad. Las relaciones intergeneracionales y las actitudes tradicionales hacia las generaciones de más edad están cambiando. El «edadismo» ya está abordándose en algunas sociedades.

Crear condiciones de trabajo equitativas y seguras para todos los trabajadores

Un entorno laboral seguro y saludable puede ser decisivo para reducir la incidencia de la invalidez permanente, preservar una capacidad de trabajo adecuada y garantizar una jubilación digna y una buena salud en la vejez. Además, unas buenas

políticas de seguridad y salud en el trabajo pueden contribuir a prolongar la vida laboral y a incrementar la productividad. Se trata de un desafío crucial para los empleadores, para los trabajadores y para toda la sociedad.

Nuevas modalidades de ordenación del tiempo de trabajo y organización del trabajo

La evolución demográfica, la creciente feminización de la fuerza de trabajo y el consiguiente cambio del modelo de hogar dependiente de un solo cabeza de familia masculino a otro con dos personas generadoras de ingresos están condicionando las necesidades y preferencias de los trabajadores en relación con la vida laboral y el tiempo de trabajo. Una ordenación más flexible y adaptable del tiempo de trabajo puede contribuir en gran medida a equilibrar trabajo y vida privada, en particular en el caso de las mujeres trabajadoras, tanto jóvenes como de edad. Además, el momento de la retirada del mercado de trabajo no sólo depende de los incentivos que existan para seguir trabajando o jubilarse, sino de cómo se haya desarrollado la vida profesional de cada persona durante un determinado período.

Reorientar los regímenes de seguridad social

La seguridad social ha de considerarse como una inversión más que como un gasto. Los regímenes de seguridad social han de invertir en las personas a lo largo de todo su ciclo vital para que puedan tener una vida productiva y plena. Los regímenes de prestaciones individuales han de garantizar, en todos los países, incluidos los países en desarrollo, un nivel mínimo de seguridad de ingresos a todas las personas discapacitadas y a todos los trabajadores después de la edad de jubilación. Ello evitaría la pobreza derivada de la vejez y de la discapacidad y permitiría que el apoyo a las personas de edad se base en la solidaridad, en lugar de dejar que cada familia asuma una carga desigual respecto del mantenimiento de los mayores. Asimismo, permitiría a la generación de más edad asumir obligaciones familiares (entre otras, el cuidado de los adultos y los niños directa o indirectamente afectados por el VIH/SIDA).

Los programas de transferencias en efectivo han de proporcionar ingresos y seguridad alimentaria a los niños y permitirles la asistencia a la escuela. Sólo unos niños sanos y con un buen nivel de educación podrán convertirse en adultos productivos que contribuyan de forma útil a la sociedad.

Los servicios de salud y las condiciones de trabajo han de preservar la salud de las personas para que éstas puedan eventualmente prolongar su vida profesional.

Los mecanismos de subsidio de desempleo han de combinar la provisión de ingresos de sustitución, que permitan a las personas tomarse el tiempo suficiente para buscar adecuadamente un empleo con el máximo nivel de productividad, con una función de protección básica contra la pobreza.

Los sistemas de transferencia, normalmente basados en el principio de los derechos adquiridos, deberían complementarse con un componente basado en la solidaridad social. Ello impediría la pérdida indebida de derechos cuando las personas realizan una formación profesional, o durante otros períodos de actualización de competencias, o si deciden experimentar el empleo independiente para garantizar la flexibilidad que los mercados de trabajo mundiales están exigiendo.

Las sociedades de los países desarrollados tienen que definir normas con respecto al momento en que las personas pueden retirarse del mercado de trabajo y recibir apoyo de la sociedad. Por ejemplo, podrían estipular la relación entre el período de tiempo medio de jubilación por cohorte (y posiblemente para cada grupo profesional) y el período de actividad dentro del mercado de trabajo. La jubilación anticipada podría ser posible «comprando» años de jubilación mediante la reducción del nivel de la pensión o el pago del costo actuarial real a los fondos de pensiones por los empleadores que deseen renunciar a un trabajador antes de la edad reglamentaria de jubilación.

Facilitar la transición de la economía informal a la economía formal

La mayoría de las personas no entra en la economía informal por elección personal, sino por la necesidad de ganarse un sustento. Especialmente en circunstancias de mucho desempleo, subempleo y pobreza, la economía informal tiene un importante potencial de empleo y generación de ingresos. Además, constituye una reserva de potencial empresarial que puede aprovecharse plenamente si se integra en el marco principal de apoyo al desarrollo.

Desde la perspectiva de la transición demográfica, la informalidad económica plantea dos problemas. En primer lugar, las personas que trabajan en la economía informal, de cualquier grupo de edad, no suelen contribuir a los sistemas tributarios ni a regímenes de seguridad social, a pesar de ser los primeros que sufren los déficit y falta de cobertura concomitantes. En segundo lugar, los trabajadores de edad suelen ser mayoritarios en este tipo de actividades y son particularmente vulnerables.

Para facilitar la transición de la economía informal a la formal, la Resolución y las Conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal adoptadas por la 90.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2002, así como los debates subsiguientes¹ sobre desarrollo de políticas y buenas prácticas aplicables a varios ámbitos de política, proporcionan una serie de alternativas de acción que pueden adaptarse a situaciones específicas.

Mantener niveles elevados de demanda de trabajadores durante la crisis y después de la misma

Existe el riesgo de que la actual crisis económica y financiera comprometa o paralice 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 medio plazo que han de considerarse, entre las que se incluye el ajuste de la combinación de políticas macroeconómicas destinadas a promover el empleo y la protección social. Gobiernos de todo el mundo han adoptado medidas para evitar la quiebra de los bancos, adaptando al mismo tiempo su política monetaria y fiscal a la nueva problemática. Es importante asegurarse de que se adoptan paquetes de medidas para estimular la demanda, y que dichos paquetes se orientan específicamente al empleo.

A pesar de la contracción del espacio fiscal, se ampliarán los regímenes de prestaciones de seguridad social y los programas de empleo público, y se adoptarán medidas específicas para los trabajadores desplazados. Tales políticas no sólo contribuirán a paliar las repercusiones sociales de la crisis impulsando la demanda y actuando, por consiguiente, como medida anticíclica, sino que tienen también como objetivo estabilizar la demanda agregada en países que experimentan un cambio demográfico estructural a largo plazo.

Sin embargo, las políticas para hacer frente al aumento del desempleo mediante la jubilación de los trabajadores de edad carecen de visión a largo plazo y generarían incentivos adversos. Tomaría mucho tiempo corregir esa situación, que podría anular los esfuerzos de años de políticas de activación.

¹ OIT: *La economía informal: hacer posible la transición al sector formal*. Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal: hacer posible la transición al sector formal, Ginebra, noviembre de 2007.

4.2. Posible acción de seguimiento de la OIT dentro de un marco integrado de trabajo decente

Cada país ha de adoptar su propia combinación de políticas para lograr un equilibrio justo entre los intereses de toda 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 de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2008. Como se ha mencionado anteriormente, 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. La OIT podría proporcionar apoyo de diversas formas, a saber:

- a) ayudando a los Miembros a mejorar sus bases de datos y de información sobre la evolución del mercado de trabajo y el funcionamiento de los regímenes nacionales de protección social. Tales sistemas de información ayudan a la hora de concebir y supervisar políticas basadas en datos empíricos. La Oficina debería asimismo realizar investigaciones y análisis sobre la transición demográfica, su impacto y las posibles respuestas de política;
- b) integrando las cuestiones que la transición demográfica y el envejecimiento de la población vayan planteando en todos sus programas y marcos actuales;
- c) promoviendo la ratificación de los convenios de la OIT directamente relevantes para la formulación de políticas nacionales sobre los cambios demográficos, tal como se menciona en el capítulo 3. Un ámbito en el que podría resultar útil un nuevo instrumento es el de la seguridad social. En 2007, la Oficina analizó hasta qué punto el marco existente de instrumentos actualizados de la OIT podía servir de base para el mandato de la campaña de ampliar la cobertura de seguridad social y publicó un documento técnico². Los resultados del análisis se comunicaron a la Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración en noviembre de 2008³. La principal conclusión fue que los

² OIT: *Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global; Análisis de la situación y de la práctica actuales y de las opciones futuras para el establecimiento de normas de seguridad social globales en la Organización Internacional del Trabajo*, Documentos de Política de Seguridad Social, documento 2 (Ginebra, 2008).

³ OIT: *Preparativos para el Foro Global del Empleo*, Consejo de Administración, documento GB.280/ESP/3, 280.^a reunión, Ginebra, marzo de 2001.

convenios actualizados sobre seguridad social habían tenido una influencia positiva en el desarrollo de regímenes de seguridad social en la mayoría de los países de todo el mundo y servían de modelo para los instrumentos regionales y las leyes nacionales. Sin embargo, su alcance era limitado en lo que respecta a la promoción del mencionado régimen de prestaciones mínimas prioritarias garantizadas, por lo que podría requerirse un instrumento complementario, vinculante o no vinculante, para promover un régimen básico de seguridad social para todos. El mejor marco para tratar la cuestión podría ser la próxima discusión recurrente sobre seguridad social de la Conferencia;

- d) estableciendo un «marco de políticas orientador» para la formulación de planes de acción nacionales sobre envejecimiento de la población y trabajadores de edad sobre la base de los instrumentos vigentes de la OIT. Como se ha visto en el capítulo 3, en conjunto, los diferentes ámbitos en los que cabe la formulación de políticas nacionales sobre el cambio demográfico parecen estar bien cubiertos por los instrumentos de la OIT. No obstante, la Oficina podría publicar un *marco de políticas orientador* para políticas nacionales que reúna las disposiciones de todos los instrumentos actuales y la estrategia de integración descrita más arriba. Dicho marco serviría de guía a los países a la hora de preparar planes nacionales generales de acción para hacer frente a los desafíos de la transición demográfica. Dichos planes de acción deberían a su vez formularse sobre la base de consultas tripartitas y respetando lo dispuesto en los instrumentos de la OIT, para lo cual la Oficina podría proporcionar asistencia técnica. Los planes nacionales de acción podrían revisarse con carácter voluntario por medio de exámenes inter pares organizados por la Oficina; y
- e) contribuyendo a la elaboración de una convención de las Naciones Unidas para proteger los derechos de las personas de edad. Tras la adopción en 2006 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, las Naciones Unidas están analizando la posibilidad de elaborar una convención sobre los derechos de las personas de edad. La OIT podría contribuir a la labor relativa a dicha convención sobre la base de sus normas internacionales del trabajo. El Programa de Trabajo Decente de la OIT, así como un marco de políticas orientador, con un alcance político más amplio al abarcar todas las edades y tener en cuenta todo el ciclo vital, podrían ser complementos explícitos de esta convención.

Anexo I

Tendencias demográficas y de la fuerza de trabajo

Cuadro 1. Tasas demográficas

	Esperanza de vida al nacer				Tasas de fecundidad total (hijos/mujer)				Tasa de dependencia infantil * (%)		Tasa de dependencia de las personas de edad avanzada ** (%)	
	Total	Hombres	Hombres	Mujeres	2005-2010	2045-2050	2005-2010	2045-2050	2005	2045	2005	2045
	2000-2005	2005-2010	2045-2050	2005-2010	2045-2050	2005-2010	2045-2050	2005	2045	2005	2045	
MUNDO	67,2	65,0	73,1	65,0	73,1	2,6	2,0	44,0	31,6	11,4	23,6	
Regiones más desarrolladas	76,5	72,9	79,4	72,9	79,4	1,6	1,8	25,1	25,4	22,6	42,7	
Regiones menos desarrolladas	65,4	63,7	72,1	63,7	72,1	2,8	2,1	48,6	32,5	8,7	20,8	
Regiones menos desarrolladas, excluidos los países menos adelantados	67,9	66,1	74,2	66,1	74,2	2,5	1,9	44,8	28,9	6,1	9,4	
Regiones menos desarrolladas, excluida China	63,4	61,7	71,1	61,7	71,1	3,1	2,1	55,6	34,2	9,8	26,1	
Países menos adelantados	54,6	53,4	67,2	53,4	65,4	4,6	2,5	75,2	46,4	18,4	34,1	
ÁFRICA	52,8	51,7	64,4	51,7	64,4	4,7	2,5	75,0	45,8	12,4	39,4	
África Oriental	50,9	50,0	63,6	50,0	63,6	5,3	2,5	84,2	48,2	23,3	44,8	
África Central	47,0	45,8	59,8	45,8	59,8	6,0	2,8	88,6	56,9	15,8	30,2	
África Septentrional	68,7	66,8	74,5	66,8	74,5	2,9	2,0	53,3	32,2	5,5	7,5	
África Meridional	49,0	48,5	61,0	48,5	61,0	2,7	1,9	52,4	35,4	5,5	6,2	
África Occidental	50,3	49,6	63,7	49,6	63,7	5,3	2,6	83,0	46,5	7,4	18,1	
África Subsahariana	50,0	49,0	62,9	49,0	62,9	5,1	2,6	81,2	48,1	6,7	12,5	
AMÉRICA DEL NORTE	78,5	75,9	80,7	75,9	80,7	2,0	1,9	30,5	27,9	5,9	8,1	

		Esperanza de vida al nacer						Tasas de fecundidad total (hijos/mujer)				Tasa de dependencia infantil * (%)		Tasa de dependencia de las personas de edad avanzada ** (%)	
		Total		Hombres		Mujeres		2005-2010		2045-2050		2005	2045	2005	2045
		2000-2005	2045-2050	2005-2010	2045-2050	2005-2010	2045-2050	2005-2010	2045-2050	2005	2045	2005	2045		
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	73,3	79,6	70,1	76,5	70,1	76,5	2,4	1,9	46,7	28,9	12,3	28,2			
América del Sur	72,9	79,5	69,4	76,2	69,4	76,2	2,3	1,9	44,7	28,6	8,9	26,0			
América Central	75,1	80,3	72,4	77,7	72,4	77,7	2,5	1,9	52,8	29,4	8,3	24,2			
Caribe	71,5	78,4	68,9	75,7	68,9	75,7	2,4	1,9	44,5	30,6	7,6	17,4			
EUROPA	74,6	81,0	70,5	77,8	70,5	77,8	1,5	1,8	23,3	24,2	7,4	18,1			
Europa Oriental	68,6	75,9	63,0	71,7	63,0	71,7	1,3	1,7	21,8	21,7	20,2	38,8			
Europa Septentrional	79,0	83,9	76,4	81,6	76,4	81,6	1,8	1,8	27,1	26,8	23,9	39,8			
Europa Meridional	79,4	84,1	76,4	81,3	76,4	81,3	1,5	1,8	22,3	24,7	26,1	55,3			
Europa Occidental	79,9	84,5	76,9	81,7	76,9	81,7	1,6	1,8	24,6	25,8	25,9	47,9			
ASIA	69,0	77,4	67,2	75,2	67,2	75,2	2,4	1,9	42,7	28,1	9,9	26,0			
Asia Oriental	74,1	79,9	72,1	77,7	72,1	77,7	1,7	1,8	29,7	24,3	9,1	23,7			
Asia Sudoriental	70,4	78,6	68,0	76,2	68,0	76,2	2,3	1,9	45,0	28,3	9,7	24,8			
Asia Central Meridional	64,5	75,0	63,1	73,0	63,1	73,0	2,9	1,9	54,3	29,7	5,9	9,5			
Asia Occidental	69,7	78,3	67,5	76,1	67,5	76,1	3,0	2,0	53,1	32,7	5,8	7,9			
OCEANÍA	75,2	81,1	72,6	79,0	72,6	79,0	2,3	2,0	38,4	30,2	7,8	17,2			

* (Población menor de 15 años)/(Población de entre 15 y 64 años). ** (Población de 65 años o más)/(Población de entre 15 y 64 años).

Fuente: Variante media, en Naciones Unidas: *World Population Prospects: The 2006 Revision*, División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (Nueva York, 2007).

Cuadro 2. Fuerza de trabajo, en miles, por región, subregión y sexo, 1980-2020

	1980	1990	2000	2010	2020	Cambio absoluto 1980-2020	Tasa de crecimiento 1980-2000	Tasa de crecimiento 2000-2020
Mundo								
Hombres	1.184.611	1.448.673	1.695.371	1.959.231	2.175.855	991.244	0,43	0,28
Mujeres	744.945	956.946,1	1.123.085	1.320.142	1.475.428	730.482,8	0,51	0,31
Total	1.929.556	2.405.619	28.184.56	3.279.373	3.651.283	1.721.727	0,46	0,29
África								
Hombres	109.758	146.921	193.614	248.534	315.622	205.864	0,76	0,63
Mujeres	72.903	99.324	128.148	163.339	208.973	136.070	0,76	0,63
Total	182.661	246.245	321.762	411.873	524.595	341.934	0,76	0,63
África Oriental	64.608	87.927	114.915	148.683	193.328	128.720	0,78	0,68
África Central	22.196	29.238	38.801	50.604	67.137	44.941	0,75	0,73
África Septentrional	31.266	43.212	56.141	73.618	88.590	57.324	0,79	0,58
África Meridional	12.774	16.875	21.490	22.028	22.668	9.894	0,70	0,05
África Occidental	7224	10.365	13.986	16.879	20.547	13.323	0,93	0,47
América Latina								
Hombres	88.508	114.083	141.000	163.507	184.855	96.347	0,59	0,31
Mujeres	36.847	59.009	89.376	119.791	146.243	109.396	1,42	0,64
Total	125.355	173.092	230.376	283.298	331.098	205.743	0,84	0,44
Caribe	10.624	13.376	15.927	18.422	20.365	9.741	0,45	0,28
América Central	28.185	39.768	53.548	65.785	79.207	51.022	0,90	0,48
América del Sur	86.546	119.948	160.900	199.090	231.526	144.980	0,86	0,44
América del Norte								
Hombres	74.255	81.788	89.430	97.327	102.168	27.913	0,20	0,14
Mujeres	52.003	65.191	75.644	85.213	90.949	38.946	0,45	0,20
Total	126.258	146.979	165.074	182.540	193.117	66.859	0,31	0,17

	1980	1990	2000	2010	2020	Cambio absoluto 1980-2020	Tasa de crecimiento 1980-2000	Tasa de crecimiento 2000-2020
Asia								
Hombres	716.926	903.935	1.073.853	1.251.586	1.385.402	668.476	0,50	0,29
Mujeres	436.409	574.870	667.801	779.508	861.630	425.221	0,53	0,29
Total	1.153.335	1.478.805	1.741.654	2.031.094	2.247.032	1.093.697	0,51	0,29
Asia Sudoriental	148.367	196.761	247.707	305.187	353.470	205.103	0,67	0,43
Asia Central Meridional	370.651	470.999	576.402	718.506	861.907	491.256	0,55	0,45
Asia Oriental	594.423	758.096	850.944	919.583	922.284	327.861	0,43	0,08
Asia Occidental	39.893	52.950	66.601	87.818	109.372	69.479	0,67	0,64
Europa								
Hombres	188.952	194.663	189.383	188.953	177.560	-11.392	0,01	-0,06
Mujeres	142.847	153.274	155.582	164.269	158.553	15.706	0,09	0,02
Total	331.799	347.937	344.965	353.222	336.113	4.314	0,04	-0,026
Europa Oriental	156.071	157.516	145.248	143.473	130.083	-25.988	-0,07	-0,10
Europa Septentrional	44.244	47.288	47.480	49.745	50.420	6.176	0,07	0,06
Europa Meridional	55.844	61.674	64.744	69.704	67.780	11.936	0,16	0,05
Europa Occidental	75.641	81.459	87.494	90.301	87.829	12.188	0,16	0,01
Oceania								
Hombres	6.212	7.283	8.089	9.324	10.249	4.037	0,30	0,27
Mujeres	3.937	5.276	6.535	8.022	9.080	5.143	0,66	0,39
Total	10.149	12.559	14.624	17.346	19.329	9.180	0,44	0,32

Fuente: OIT: Laborsta.

Cuadro 3. Tasas de actividad laboral por edad 1980-2020, todas las regiones

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	Cambio 2005-1980	Cambio 2020-2050
África											
15-24	hombres 71,2	72,5	70,9	71,4	70,1	69,0	68,6	68,5	68,4	-2,2	-0,6
	mujeres 50,0	52,3	52,6	51,8	50,5	49,8	50,3	51,0	51,5	-0,2	1,7
25-39	hombres 93,9	95,0	95,8	95,0	95,8	96,0	96,0	96,0	95,9	2,1	-0,1
	mujeres 59,8	60,0	61,4	61,1	61,1	61,7	62,2	62,9	63,7	1,9	2,0
40-54	hombres 97,0	97,2	97,0	96,8	96,5	96,4	96,1	95,9	95,8	-0,6	-0,6
	mujeres 62,2	62,3	62,0	61,3	60,2	59,8	60,0	60,6	61,4	-2,4	1,6
55-64	hombres 89,4	89,8	88,3	89,0	87,1	86,5	85,3	84,0	82,9	-2,9	-3,6
	mujeres 51,3	50,7	50,0	49,0	48,5	48,3	47,2	46,4	46,2	-3,0	-2,1
65+	hombres 61,9	65,1	61,5	61,1	59,2	57,4	55,8	54,1	52,4	-4,5	-5,0
	mujeres 30,1	31,2	30,2	28,1	26,9	25,8	25,6	25,4	25,1	-4,3	-0,7
África Oriental											
15-24	hombres 78,8	80,5	80,0	80,5	79,3	78,0	77,4	76,9	76,6	-0,8	-1,4
	mujeres 73,3	74,5	73,6	73,0	71,5	70,3	70,2	70,3	70,4	-3,0	0,1
25-39	hombres 97,0	97,5	97,4	97,8	97,5	97,3	97,0	96,8	96,6	0,3	-0,7
	mujeres 83,9	83,7	83,7	83,6	83,2	83,3	83,4	83,5	83,7	-0,6	0,4
40-54	hombres 97,3	97,7	97,4	97,5	97,1	96,8	96,5	96,2	96,1	-0,5	-0,7
	mujeres 82,9	82,7	82,7	82,3	81,9	81,6	81,4	81,5	81,7	-1,3	0,1
55-64	hombres 92,9	93,4	93,0	93,2	92,5	91,8	91,0	89,9	88,6	-1,1	-3,2
	mujeres 72,2	71,7	71,9	71,2	70,8	71,0	70,8	70,7	70,5	-1,2	-0,5
65+	hombres 73,6	75,2	73,9	74,6	73,3	71,9	70,1	68,3	66,7	-1,7	-5,2
	mujeres 48,2	48,2	47,9	46,7	45,6	44,3	44,1	43,9	43,7	-3,9	-0,6
África Central											
15-24	hombres 77,9	75,1	76,3	76,4	77,7	76,0	75,7	75,9	76,0	-1,9	0,1
	mujeres 60,2	58,4	59,5	59,3	60,2	59,4	59,5	59,8	60,0	-0,8	0,6
25-39	hombres 97,3	96,1	96,5	96,6	97,0	96,7	96,6	96,5	96,4	-0,6	-0,3
	mujeres 66,3	67,4	67,4	67,4	66,8	66,8	66,8	66,8	66,9	0,5	0,2

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	Cambio 2005-1980	Cambio 2020-2050
40-54	97,4	96,8	97,2	97,4	97,6	97,1	97,0	97,0	97,0	-0,3	-0,1
hombres	68,4	69,6	69,6	69,7	69,2	69,9	69,8	69,9	69,9	1,4	0,1
mujeres	91,5	90,3	91,0	91,2	91,7	91,3	91,2	91,2	91,1	-0,2	-0,2
55-64	56,6	58,4	58,3	58,3	57,2	56,9	56,9	57,0	56,9	0,3	0,0
hombres	75,1	71,5	72,9	73,0	74,7	74,3	74,2	74,2	74,1	-0,8	-0,1
mujeres	34,1	35,3	35,8	35,9	35,3	35,0	34,8	34,8	34,9	0,9	0,0
África Septentrional											
15-24	60,5	59,9	54,3	55,2	52,9	51,3	50,0	47,9	45,9	-9,2	-5,4
hombres	18,0	22,5	24,8	22,6	21,9	21,6	21,9	21,8	21,0	3,6	-0,5
mujeres	89,1	91,5	94,8	90,1	93,1	94,6	95,1	95,2	95,1	5,5	0,6
25-39	21,9	24,6	30,6	30,2	32,2	34,8	36,8	38,0	38,7	12,9	3,8
hombres	97,4	96,9	96,3	95,5	95,3	95,9	95,7	95,5	95,3	-1,5	-0,6
mujeres	27,8	27,0	25,0	25,6	26,2	28,0	30,0	32,0	33,6	0,2	5,6
55-64	86,8	86,3	81,5	83,5	77,7	77,9	76,6	74,6	72,9	-8,9	-4,9
hombres	17,9	17,6	15,8	14,6	14,1	15,0	15,1	15,5	16,5	-2,9	1,5
mujeres	46,7	52,8	42,3	39,7	35,3	32,6	30,4	28,4	26,8	-14,1	-5,9
65+	12,8	15,4	11,1	6,1	5,8	5,7	5,9	6,3	6,6	-7,1	0,9
África Occidental											
15-24	72,1	76,4	74,9	75,3	73,6	72,0	71,2	71,0	70,9	-0,1	-1,1
hombres	46,15	46,15	46,15	46,15	46,15	46,15	46,15	46,15	46,15	-0,79	-0,29
mujeres	95,0	96,3	95,6	95,8	95,8	95,7	95,6	95,4	95,3	0,7	-0,4
25-39	60,0	59,5	59,8	59,8	59,5	59,5	59,5	59,4	59,5	-0,5	0,0
hombres	96,3	97,4	97,1	97,2	96,9	96,4	96,0	95,7	95,6	0,1	-0,8
mujeres	68,6	68,5	69,1	68,7	67,9	67,5	67,6	68,0	68,1	-1,2	0,6
55-64	90,2	91,8	91,3	91,5	90,9	90,0	89,2	88,5	87,9	-0,2	-2,1
hombres	60,1	59,6	60,2	59,9	59,0	58,3	57,9	57,5	57,5	-1,8	-0,9
mujeres	69,8	73,7	72,0	72,6	71,7	70,2	68,7	67,6	67,1	0,4	-3,2
65+	32,6	33,2	33,6	33,5	32,0	30,4	29,9	29,9	29,9	-2,2	-0,4

Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico

Cuadro 3 (cont.)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	Cambio 2005-1980	Cambio 2020-2050	
África Meridional												
15-24	hombres	60,8	61,7	60,8	60,2	57,5	53,8	53,7	53,5	-5,1	-2,2	
	mujeres	55,2	54,3	51,3	47,4	43,2	39,0	38,7	38,6	-14,7	-2,0	
25-39	hombres	87,7	90,5	92,8	95,4	96,1	96,1	96,0	96,0	8,4	0,0	
	mujeres	68,2	67,2	66,0	63,6	61,6	61,0	61,1	61,0	-7,3	0,1	
40-54	hombres	95,9	96,3	96,4	96,4	95,9	95,0	94,8	94,8	-0,5	-0,6	
	mujeres	63,2	61,7	59,6	56,0	53,6	51,4	51,0	51,0	-11,0	-1,2	
55-64	hombres	78,8	80,0	79,6	79,5	78,1	76,2	75,7	75,3	-1,9	-1,6	
	mujeres	39,0	37,2	34,7	30,3	27,7	25,5	24,9	24,5	-12,8	-1,7	
65+	hombres	25,3	26,3	26,7	27,5	26,8	24,8	24,4	24,1	0,3	-1,5	
	mujeres	11,7	10,8	9,5	7,6	6,5	5,3	5,2	5,1	-6,0	-0,5	
Europa												
15-24	hombres	62,8	60,8	57,0	50,7	48,6	46,6	45,7	44,0	-17,0	-1,8	
	mujeres	54,9	50,7	44,3	34,6	40,6	39,8	39,3	38,1	-16,1	-0,7	
25-39	hombres	96,5	95,7	95,3	92,6	92,8	92,5	92,1	91,9	-3,7	-0,9	
	mujeres	73,4	75,7	78,3	76,4	77,6	80,7	81,7	82,4	6,0	3,0	
40-54	hombres	94,3	93,8	93,7	91,1	89,8	89,3	89,0	88,8	-4,6	-0,9	
	mujeres	68,3	69,0	72,1	73,8	75,2	78,7	80,0	80,9	8,9	3,7	
55-64	hombres	66,4	61,0	56,3	54,7	50,4	51,5	51,0	51,0	-13,5	-1,9	
	mujeres	29,5	26,9	26,8	28,6	33,9	35,9	37,4	38,6	4,4	4,7	
65+	hombres	12,5	10,6	9,8	9,9	8,2	7,0	6,6	6,3	-4,8	-1,4	
	mujeres	4,6	4,2	4,5	5,0	4,0	3,9	3,9	3,9	-0,6	-0,1	
Europa Oriental												
15-24	hombres	63,2	60,2	55,0	48,5	44,5	41,7	39,3	35,8	-22,8	-4,6	
	mujeres	57,9	60,6	49,5	39,3	33,8	31,3	23,4	17,4	-27,7	-12,8	
25-39	hombres	97,3	97,1	96,9	91,7	92,2	92,8	92,6	92,7	-4,3	-0,3	
	mujeres	91,0	90,5	90,0	83,1	81,9	83,5	83,8	84,3	-7,8	1,1	

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	Cambio 2005-1980	Cambio 2020-2050
40-54											
hombres	94,0	93,5	93,1	89,8	87,2	87,0	85,9	85,8	86,0	-7,0	-1,0
mujeres	86,9	86,9	87,0	84,4	82,1	81,0	80,1	80,2	80,3	-5,9	-0,7
55-64											
hombres	64,1	61,6	54,1	57,4	46,0	48,7	46,9	45,3	44,2	-15,4	-4,5
mujeres	28,9	27,5	26,0	28,7	24,8	28,9	30,1	30,3	30,2	0,0	1,3
65+											
hombres	15,6	14,7	14,3	15,3	11,1	10,0	8,7	7,7	6,9	-5,6	-3,1
mujeres	5,3	5,9	6,8	8,0	5,6	5,5	5,3	5,1	4,9	0,2	-0,6
Europa Septentrional											
15-24											
hombres	75,0	75,1	74,5	65,6	65,8	63,0	63,0	63,2	62,4	-12,0	-0,6
mujeres	65,4	66,0	66,9	58,1	59,1	58,2	58,8	59,6	59,5	-7,3	1,3
25-39											
hombres	95,9	96,1	95,4	93,6	93,1	92,0	91,2	90,5	89,9	-3,9	-2,1
mujeres	69,5	71,9	76,3	75,4	77,8	78,6	79,7	80,5	81,1	9,1	2,5
40-54											
hombres	94,2	93,8	93,4	90,9	89,8	89,2	88,4	87,7	87,3	-5,0	-1,9
mujeres	74,0	75,1	78,1	78,4	79,5	80,4	81,2	82,1	82,7	6,4	2,3
55-64											
hombres	72,4	69,4	68,0	62,9	63,9	66,4	65,5	66,9	67,3	-6,0	0,9
mujeres	41,9	39,5	41,7	42,0	45,1	50,2	51,1	54,7	56,5	8,3	6,3
65+											
hombres	12,8	11,0	11,1	9,4	9,1	9,4	9,8	9,9	10,0	-3,4	0,6
mujeres	4,6	4,2	4,5	3,9	3,9	4,2	4,4	4,6	4,7	-0,4	0,5
Europa Meridional											
15-24											
hombres	59,5	56,4	53,9	48,8	48,5	45,8	43,6	42,0	41,0	-13,7	-4,8
mujeres	45,5	43,3	44,3	37,5	38,0	36,1	35,5	34,9	34,3	-9,4	-1,9
25-39											
hombres	96,5	95,8	95,2	92,5	92,3	92,1	92,2	91,9	91,4	-4,4	-0,7
mujeres	50,9	56,6	64,7	64,8	69,0	72,8	76,1	78,6	80,1	21,9	7,3
40-54											
hombres	94,2	93,2	93,1	90,7	91,0	91,4	91,3	91,1	90,9	-2,8	-0,5
mujeres	38,2	41,2	46,5	50,1	55,5	62,6	68,3	72,1	74,5	24,3	11,9
55-64											
hombres	66,5	60,4	57,1	51,6	50,8	51,8	50,8	51,0	50,8	-14,7	-1,0
mujeres	20,9	19,9	19,8	19,9	21,9	26,5	29,6	32,3	33,4	5,6	6,9
65+											
hombres	14,9	10,4	8,6	9,5	8,8	8,3	7,6	7,1	6,9	-6,6	-1,4
mujeres	5,5	4,0	3,8	4,4	4,2	4,2	4,1	4,1	4,2	-1,3	0,0

Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico

		1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	Cambio 2005-1980	Cambio 2020-2050
Cuadro 3 (cont.)												
Europa Occidental												
15-24	hombres	58,6	57,8	54,3	48,8	48,8	47,8	48,3	47,4	46,9	-10,8	-0,9
	mujeres	51,8	50,6	48,5	42,7	42,3	41,2	41,7	41,0	40,6	-10,6	-0,7
25-39	hombres	95,4	92,7	92,3	93,5	94,2	93,5	92,8	92,3	92,0	-1,9	-1,5
	mujeres	62,2	64,6	68,9	75,2	77,8	79,1	80,1	80,7	81,4	16,9	2,3
40-54	hombres	95,2	94,9	95,0	93,6	93,2	93,0	92,6	92,1	91,8	-2,2	-1,2
	mujeres	53,4	56,7	63,5	71,6	75,8	80,4	83,5	85,4	86,7	27,0	6,3
55-64	hombres	65,8	56,0	53,4	49,1	49,3	51,8	51,4	51,7	52,1	-14,0	0,3
	mujeres	29,8	24,9	27,0	29,2	31,9	38,7	43,2	45,5	47,1	8,9	8,4
65+	hombres	7,2	5,8	5,0	4,1	3,9	3,7	3,7	3,5	3,4	-3,5	-0,3
	mujeres	3,0	2,1	2,0	1,6	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	-1,4	0,3
Asia												
15-24	hombres	75,3	73,0	70,6	68,4	65,5	63,7	63,6	62,6	61,8	-11,6	-1,9
	mujeres	57,7	56,6	54,9	51,2	46,6	45,1	44,9	43,8	43,3	-12,7	-1,7
25-39	hombres	97,8	97,7	97,5	97,2	96,9	96,6	96,2	96,0	95,8	-1,2	-0,8
	mujeres	64,5	65,4	66,9	66,6	66,8	66,6	65,8	65,7	65,7	2,1	-0,9
40-54	hombres	96,2	96,2	96,4	96,4	96,0	95,7	95,6	95,4	95,0	-0,5	-0,7
	mujeres	44,1	44,3	46,8	48,8	47,6	46,5	48,2	47,0	44,2	2,4	-2,3
55-64	hombres	79,8	79,2	78,6	78,8	78,1	77,9	76,9	75,8	75,3	-1,9	-2,6
	mujeres	32,8	34,2	37,6	36,8	36,5	36,5	36,4	35,9	36,3	3,7	-0,2
65+	hombres	44,5	42,9	42,3	40,8	39,3	36,9	34,7	32,3	30,5	-7,6	-6,4
	mujeres	11,4	11,7	12,8	13,0	13,0	13,2	13,7	14,1	14,3	1,8	1,1
Asia Oriental												
15-24	hombres	80,0	76,6	73,5	72,7	68,5	65,1	66,7	65,3	65,4	-14,9	0,3
	mujeres	81,0	78,0	75,2	73,6	69,9	67,0	67,8	66,5	66,5	-14,0	-0,5
25-39	hombres	98,6	98,4	98,2	97,7	97,4	97,1	96,8	96,6	96,5	-1,5	-0,6
	mujeres	82,1	84,0	86,4	87,3	88,0	88,5	88,7	89,2	89,5	6,4	1,0

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	Cambio 2005-1980	Cambio 2020-2050
40-54	96,2	96,2	96,8	96,9	96,6	96,3	96,4	96,2	95,7	0,1	-0,6
hombres	52,2	53,3	58,2	61,1	58,4	56,1	59,8	57,2	51,6	3,9	-4,5
mujeres	75,8	75,7	75,9	76,5	76,4	76,7	76,0	75,0	75,2	0,9	-1,5
55-64	29,6	32,6	39,0	38,0	37,6	37,5	36,6	35,2	35,9	7,9	-1,6
hombres	33,0	32,5	33,5	31,7	29,9	27,2	24,2	21,7	19,8	-5,8	-7,4
mujeres	7,2	8,1	9,9	10,6	10,9	11,1	11,7	12,2	12,6	3,9	1,5
Asia Central Meridional											
15-24	72,7	71,5	69,3	66,7	64,5	63,0	61,8	60,9	59,7	-9,7	-3,3
hombres	34,2	34,1	33,5	31,8	29,9	29,9	30,3	30,9	31,4	-4,3	1,4
mujeres	97,2	97,3	97,2	96,9	96,7	96,4	96,1	95,9	95,5	-0,8	-0,9
25-39	44,3	45,0	45,4	44,2	44,0	45,1	46,2	47,4	48,3	0,8	3,2
hombres	97,0	96,9	96,7	96,4	96,0	95,6	95,3	95,1	94,8	-1,4	-0,8
mujeres	45,8	46,0	46,1	45,1	45,0	45,5	46,1	46,8	47,7	-0,2	2,2
40-54	85,6	84,5	82,8	81,7	80,3	79,2	78,0	76,7	75,8	-6,4	-3,4
hombres	31,9	32,2	32,2	31,8	31,5	31,8	32,3	32,7	33,0	-0,1	1,2
mujeres	58,7	56,6	54,3	52,8	51,4	49,2	47,6	45,9	44,0	-9,5	-5,2
65+	14,7	14,4	14,3	13,3	12,5	12,1	12,1	12,1	12,2	-2,6	0,1
Asia Sudoriental											
15-24	70,9	67,8	67,6	64,6	65,0	64,3	63,7	63,9	63,0	-6,6	-1,3
hombres	54,3	52,5	54,6	51,6	49,6	48,4	48,1	48,2	47,7	-5,9	-0,7
mujeres	96,9	96,7	96,7	96,9	96,6	96,5	96,4	96,2	96,1	-0,4	-0,4
25-39	62,5	63,1	67,0	65,8	67,2	69,0	71,2	73,2	75,0	6,5	6,0
hombres	95,1	95,4	95,8	95,9	95,9	95,8	95,7	95,6	95,6	0,7	-0,2
mujeres	65,0	64,9	67,3	66,4	67,6	70,1	71,8	72,9	73,6	5,1	3,6
40-54	80,3	80,6	81,6	83,9	83,0	82,7	81,3	79,7	78,5	2,4	-4,2
hombres	50,0	49,2	51,0	49,8	50,0	50,3	51,0	50,8	50,6	0,3	0,3
mujeres	51,8	50,3	50,4	49,6	49,0	48,0	46,4	44,3	42,3	-3,8	-5,7
65+	22,2	22,2	23,9	24,7	24,9	25,6	26,8	27,5	27,5	3,4	1,9

Cuadro 3 (cont.)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	Cambio 2005-1980	Cambio 2020-2005	
Asia Occidental												
15-24	hombres	64,6	63,3	59,4	57,0	59,7	59,4	59,2	59,2	-5,2	-0,5	
	mujeres	35,4	29,9	27,1	24,4	25,5	25,6	25,8	26,4	-10,0	0,9	
25-39	hombres	95,8	96,0	95,8	94,4	93,7	93,1	93,1	93,2	-2,1	-0,5	
	mujeres	42,4	41,8	38,9	37,2	38,6	40,5	42,9	45,4	-3,8	6,8	
40-54	hombres	92,4	91,9	91,7	88,9	90,1	89,9	89,8	89,8	-2,3	-0,3	
	mujeres	45,5	40,7	38,4	33,9	34,7	35,0	35,5	36,7	-10,7	2,0	
55-64	hombres	74,0	72,1	67,6	65,3	66,6	66,1	65,1	64,2	-7,4	-2,4	
	mujeres	29,8	26,9	26,2	21,8	21,3	22,1	22,1	21,6	-8,5	0,3	
65+	hombres	36,6	32,8	30,6	34,3	33,1	31,9	30,5	29,5	-3,5	-3,6	
	mujeres	13,3	9,5	8,3	11,2	12,4	13,0	13,3	13,4	-0,9	1,0	
América del Norte												
15-24	hombres	73,3	71,8	70,8	68,7	63,2	61,8	61,2	59,9	-10,1	-3,3	
	mujeres	61,3	62,9	62,4	61,4	60,1	59,7	59,6	59,0	-1,2	-1,2	
25-39	hombres	95,4	94,8	94,3	92,7	92,5	92,2	91,9	91,6	-2,9	-0,9	
	mujeres	65,0	71,1	74,4	75,6	76,3	76,6	76,9	77,0	11,3	0,7	
40-54	hombres	92,6	92,4	92,0	90,1	89,2	88,5	88,0	87,6	-3,4	-1,6	
	mujeres	61,4	67,0	73,7	75,7	78,0	78,8	79,5	80,1	16,6	2,1	
55-64	hombres	72,3	68,1	67,4	65,3	68,6	68,2	68,1	67,6	-3,7	-1,0	
	mujeres	40,5	41,1	44,3	47,9	56,0	59,3	62,1	63,7	15,5	7,7	
65+	hombres	18,5	15,4	15,8	16,2	18,1	18,8	19,1	19,1	-0,4	1,0	
	mujeres	7,8	7,0	8,2	8,8	9,7	10,4	10,9	11,1	1,9	1,4	
América Latina y el Caribe												
15-24	hombres	71,6	71,8	71,7	70,4	63,8	59,6	57,5	56,9	-7,8	-6,9	
	mujeres	34,7	51,3	53,1	56,0	55,7	54,5	52,1	49,1	21,0	-6,6	
25-39	hombres	96,3	96,3	96,1	96,1	95,3	94,7	94,1	93,6	-1,0	-1,7	
	mujeres	40,4	46,2	51,4	58,3	65,9	69,5	72,5	74,5	25,5	8,6	

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	Cambio 2005-1980	Cambio 2020-2050	
40-54	hombres	93,6	93,6	94,0	93,9	93,3	92,9	92,0	91,4	91,0	-0,7	-1,9
	mujeres	34,0	39,5	45,1	53,0	57,4	62,0	65,7	68,5	70,6	28,0	8,6
55-64	hombres	77,6	76,8	77,0	77,1	77,0	76,1	75,2	74,2	73,3	-1,5	-2,8
	mujeres	21,4	23,4	26,3	32,3	34,6	37,2	39,9	42,0	43,6	15,8	6,4
65+	hombres	41,1	39,5	37,8	39,2	38,5	37,2	35,1	33,2	31,6	-3,9	-5,6
	mujeres	9,7	9,5	9,5	12,1	12,8	13,7	14,7	15,7	16,6	4,0	2,9
Caribe												
15-24	hombres	58,8	59,6	58,4	60,1	58,1	57,8	57,9	56,6	55,4	-1,0	-2,4
	mujeres	34,5	44,5	44,7	44,9	41,9	42,6	44,1	41,5	39,3	8,1	-3,3
25-39	hombres	95,4	95,1	94,5	94,7	94,7	94,7	94,4	94,1	93,9	-0,7	-0,8
	mujeres	54,3	56,5	59,6	61,3	63,9	65,4	67,6	69,9	72,3	11,1	6,9
40-54	hombres	94,1	93,7	93,0	92,8	92,5	92,6	92,5	92,0	91,4	-1,5	-1,2
	mujeres	48,0	48,2	51,5	54,2	57,5	60,7	63,9	65,9	67,3	12,7	6,6
55-64	hombres	77,7	77,2	74,7	75,2	72,8	71,7	70,7	70,1	70,5	-6,0	-1,2
	mujeres	29,6	29,2	28,2	27,6	27,8	29,4	32,4	35,1	37,2	-0,2	7,8
65+	hombres	36,1	34,4	32,2	31,4	30,1	29,0	27,6	26,4	25,6	-7,1	-3,4
	mujeres	11,8	10,2	9,8	8,4	8,3	8,1	8,5	9,3	10,4	-3,7	2,3
América Central												
15-24	hombres	69,9	69,9	71,2	72,1	70,1	60,3	51,5	48,5	48,0	-9,6	-12,3
	mujeres	31,2	46,1	48,1	50,9	49,7	43,9	42,5	41,5	34,9	12,7	-9,0
25-39	hombres	95,8	96,2	96,9	96,8	96,5	96,3	95,9	95,3	94,6	0,5	-1,7
	mujeres	35,1	39,2	41,5	45,5	47,1	50,4	53,2	55,4	57,2	15,3	6,8
40-54	hombres	95,4	95,7	96,2	95,1	95,4	96,1	96,2	96,2	96,2	0,7	0,1
	mujeres	31,3	35,0	37,2	39,8	44,6	48,8	52,9	56,2	58,5	17,4	9,8
55-64	hombres	88,8	85,6	85,0	80,8	81,8	80,9	79,9	78,7	77,3	-7,9	-3,6
	mujeres	24,7	24,3	24,7	27,1	29,1	31,7	34,6	36,8	38,1	7,0	6,4
65+	hombres	61,6	58,8	55,2	52,2	50,4	45,7	39,7	34,0	29,2	-15,9	-16,5
	mujeres	16,5	16,1	13,7	14,4	14,6	13,9	13,8	13,8	14,0	-2,6	0,1

Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico

		1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	Cambio 2005-1980	Cambio 2020-2050
Cuadro 3 (cont.)												
América del Sur												
15-24	hombres	73,7	74,0	73,4	70,7	68,2	65,7	63,1	61,4	60,8	-8,0	-4,9
	mujeres	36,1	39,3	41,9	45,9	47,5	49,6	51,3	52,6	53,7	13,5	4,1
25-39	hombres	96,6	96,5	96,0	95,9	95,5	94,9	94,3	93,6	93,1	-1,7	-1,8
	mujeres	40,6	47,4	53,8	62,5	67,1	72,3	76,4	79,6	81,8	31,7	9,5
40-54	hombres	93,0	92,9	93,4	93,6	92,7	91,9	90,6	89,5	88,9	-1,1	-3,0
	mujeres	33,2	39,9	46,9	57,2	61,6	66,6	70,5	73,5	75,9	33,4	9,4
55-64	hombres	74,4	74,3	74,9	76,2	75,9	75,1	74,1	73,1	72,3	0,7	-2,8
	mujeres	19,5	22,4	26,5	34,5	37,2	39,9	42,5	44,4	46,1	20,4	6,2
65+	hombres	35,8	34,6	33,3	36,3	35,8	35,5	34,5	33,7	33,1	-0,3	-2,4
	mujeres	7,4	7,5	8,2	11,9	12,8	14,3	15,8	17,1	18,1	6,9	3,8
Oceania												
15-24	hombres	73,5	71,5	69,8	67,1	65,2	66,2	66,1	65,9	65,6	-7,3	-0,6
	mujeres	63,7	63,4	64,7	63,4	63,3	63,9	64,3	64,5	64,6	0,3	0,7
25-39	hombres	94,1	93,4	92,9	91,4	90,6	89,4	88,3	87,4	86,7	-4,7	-2,7
	mujeres	58,6	61,7	67,5	69,3	70,1	71,7	73,0	73,9	74,6	13,1	2,9
40-54	hombres	58,6	61,7	67,5	69,3	70,1	71,7	73,0	73,9	74,6	13,1	2,9
	mujeres	57,1	60,3	68,4	71,3	73,3	75,5	77,5	78,9	79,8	18,5	4,2
55-64	hombres	69,3	63,5	64,1	63,7	64,9	66,8	67,0	67,5	67,8	-2,5	1,0
	mujeres	27,3	25,8	29,5	34,0	40,8	48,4	54,3	59,1	61,7	21,1	13,3
65+	hombres	14,9	13,2	13,3	13,2	13,7	14,4	14,5	14,5	14,6	-0,5	0,2
	mujeres	5,1	4,5	4,1	4,3	4,9	5,8	6,2	6,5	6,7	0,7	0,9
Australia – Nueva Zelandia												
15-24	hombres	77,5	75,0	72,8	71,1	68,6	69,2	69,0	68,8	68,2	-8,3	-1,0
	mujeres	65,7	64,7	60,9	57,3	51,3	50,9	48,6	43,1	37,6	-14,8	-13,3
25-39	hombres	95,7	94,9	94,2	92,8	91,8	90,2	88,8	87,6	86,7	-5,5	-3,5
	mujeres	55,7	59,4	66,4	68,3	69,1	71,1	72,7	73,8	74,7	15,4	3,6

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	Cambio 2005-1980	Cambio 2020-2050
40-54	hombres 93,6	92,3	91,7	90,5	89,0	88,3	87,5	86,8	86,1	-5,3	-2,2
	mujeres 54,3	58,0	67,9	71,2	73,4	76,1	78,4	80,0	81,1	21,8	5,1
55-64	hombres 68,4	61,8	62,2	61,6	63,1	65,5	65,7	66,2	66,4	-2,9	0,9
	mujeres 23,5	21,7	25,9	30,4	38,2	46,8	53,3	58,7	61,6	23,3	14,8
65+	hombres 12,0	10,1	8,8	9,3	10,2	11,0	11,3	11,5	11,5	-1,0	0,5
	mujeres 3,2	2,5	2,5	2,6	3,1	3,8	4,2	4,3	4,4	0,6	0,6
Polynesia											
15-24	hombres 64,3	61,3	59,4	57,8	54,6	53,5	53,7	51,1	51,9	-10,8	-1,6
	mujeres 38,3	36,1	36,1	36,1	34,1	34,5	35,7	34,2	35,9	-3,7	1,4
25-39	hombres 95,8	95,5	94,7	94,5	94,4	94,2	93,8	93,2	92,9	-1,6	-1,3
	mujeres 49,5	52,9	57,2	59,9	60,2	60,5	61,0	61,8	62,1	11,0	1,6
40-54	hombres 93,8	93,0	91,4	91,3	91,5	91,4	91,4	91,0	90,6	-2,4	-0,8
	mujeres 44,8	47,0	50,1	54,3	54,0	53,6	53,5	52,9	52,6	8,8	-1,0
55-64	hombres 74,5	72,0	70,0	68,2	67,3	65,3	66,1	64,9	65,5	-9,2	0,2
	mujeres 27,3	26,6	26,9	31,5	30,7	30,1	30,8	29,4	29,4	2,8	-0,7
65+	hombres 36,0	34,2	30,1	29,4	28,2	27,4	25,8	24,5	22,8	-8,6	-4,6
	mujeres 9,5	7,8	6,4	8,4	8,5	8,4	8,5	8,6	8,6	-1,1	0,2
Micronesia											
15-24	hombres 44,1	51,7	59,7	55,1	53,6	53,0	53,2	53,3	54,6	8,9	1,6
	mujeres 37,9	62,2	59,6	50,2	45,3	42,0	43,3	39,7	38,1	4,1	-3,9
25-39	hombres 87,3	90,9	90,7	90,1	91,1	91,8	91,6	91,3	91,2	4,5	-0,6
	mujeres 49,2	58,1	62,0	62,5	62,5	62,6	62,5	62,3	62,3	13,4	-0,3
40-54	hombres 92,4	93,2	94,7	94,3	94,0	93,7	93,1	92,3	90,9	1,3	-2,8
	mujeres 53,6	57,5	55,1	55,2	56,0	58,3	62,3	67,6	70,3	4,7	12,0
55-64	hombres 87,3	85,3	86,6	85,4	83,8	83,2	81,6	80,2	78,4	-4,1	-4,8
	mujeres 43,6	43,1	43,9	46,9	48,1	48,9	52,8	56,5	58,7	5,3	9,8
65+	hombres 62,0	55,2	57,8	59,3	56,9	55,5	54,6	54,1	53,9	-6,5	-1,6
	mujeres 42,6	31,0	38,8	42,6	38,2	35,1	34,5	34,4	34,4	-7,5	-0,7

Cuadro 3 (fin)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	Cambio 2005-1980	Cambio 2020-2050
Melanesia											
15-24											
hombres	60,8	61,6	62,1	57,8	58,5	60,8	61,4	61,7	62,2	0,0	1,4
mujeres	59,7	93,5	86,5	86,9	86,1	87,7	85,0	89,5	89,3	28,0	1,6
25-39											
hombres	86,7	86,9	87,1	85,8	86,2	86,6	86,6	86,5	86,4	-0,1	-0,2
mujeres	73,6	73,4	73,1	73,9	74,5	74,6	74,8	75,0	75,2	1,0	0,6
40-54											
hombres	87,1	87,2	87,2	87,4	87,4	87,3	87,2	86,9	86,8	0,2	-0,5
mujeres	75,1	74,7	73,9	73,7	74,4	75,0	75,7	76,4	76,7	-0,2	1,8
55-64											
hombres	76,7	76,7	76,6	77,0	76,7	76,7	76,3	76,2	76,1	0,0	-0,6
mujeres	63,8	64,0	63,0	62,8	62,0	63,9	64,7	65,1	65,3	0,1	1,4
65+											
hombres	54,7	54,5	56,6	54,9	54,5	54,2	53,5	53,0	52,9	-0,5	-1,3
mujeres	38,8	38,0	35,5	36,8	36,7	36,8	36,4	36,6	36,9	-2,0	0,1

Fuente: OIT: Laborsta.

Cuadro 4. Evolución de la tasa de desempleo regional por grupo de edad

Jóvenes (15-24), hombres y mujeres	1991	2000	2005	2006
Economías desarrolladas y UE	14,4	13,0	13,9	12,9
Europa Central y Oriental (no UE) y CEI	21,0	19,6	18,6	18,6
Asia Oriental	7,4	7,7	7,0	6,8
Asia Sudoriental y el Pacífico	8,9	13,3	16,6	17,3
Asia Meridional	7,0	10,6	11,5	11,1
América Latina y el Caribe	16,1	15,6	16,0	15,1
África Subsahariana	12,7	11,9	11,5	11,5
Oriente Medio	20,0	19,6	20,6	20,7
África Septentrional	27,0	29,5	25,3	24,1
Hombres y mujeres en edad de trabajar (25-54)	1991	2000	2005	2006
Economías desarrolladas y UE	6,2	5,8	6,1	5,6
Europa Central y Oriental (no UE) y CEI	9,5	9,1	7,7	7,6
Asia Oriental	2,6	2,8	2,5	2,4
Asia Sudoriental y el Pacífico	2,1	2,7	3,6	3,6
Asia Meridional	2,2	2,9	4,2	4,1
América Latina y el Caribe	6,2	6,4	6,2	5,8
África Subsahariana	6,6	6,8	6,7	6,6
Oriente Medio	7,2	6,9	7,0	7,1
África Septentrional	8,8	10,1	8,3	7,4
Hombres y mujeres de edad (55+)	1991	2000	2005	2006
Economías desarrolladas y UE	4,3	4,4	4,4	4,1
Europa Central y Oriental (no UE) y CEI	5,7	5,4	4,6	4,5
Asia Oriental	2,6	2,9	2,8	2,3
Asia Sudoriental y el Pacífico	1,5	1,6	1,9	1,8
Asia Meridional	1,4	1,5	2,0	2,5
América Latina y el Caribe	3,3	3,3	3,3	3,1
África Subsahariana	4,2	4,3	4,4	4,5
Oriente Medio	4,3	4,1	4,2	4,3
África Septentrional	5,2	6,1	4,2	3,5
Hombres de edad (55+)	1991	2000	2005	2006
Economías desarrolladas y UE	4,5	4,7	4,8	4,5
Europa Central y Oriental (no UE) y CEI	6,3	6,2	5,4	5,4
Asia Oriental	3,0	3,3	3,1	2,7
Asia Sudoriental y el Pacífico	1,4	1,6	1,5	1,5
Asia Meridional	1,1	1,4	1,8	2,3
América Latina y el Caribe	3,2	3,3	3,0	3,0
África Subsahariana	4,2	4,4	4,4	4,5
Oriente Medio	4,2	4,3	4,3	4,4
África Septentrional	5,2	5,6	4,4	3,8

Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico

Cuadro 4 (fin)

Mujeres de edad (55+)	1991	2000	2005	2006
Economías desarrolladas y UE	4,0	3,9	3,9	3,6
Europa Central y Oriental (no UE) y CEI	4,7	4,3	3,7	3,6
Asia Oriental	1,7	2,1	2,1	1,7
Asia Sudoriental y el Pacífico	1,7	1,6	2,4	2,2
Asia Meridional	1,8	1,6	2,2	2,7
América Latina y el Caribe	3,3	3,2	3,9	3,2
África Subsahariana	4,2	4,3	4,4	4,5
Oriente Medio	4,4	3,5	3,9	3,9
África Septentrional	5,3	7,7	3,2	2,1

Fuente: EMP/Trends Econometric Models, octubre de 2007, estimaciones preliminares.

Anexo II

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

Esta Recomendación se adoptó en la 66.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el 4 de junio de 1980. Define «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.

Al comienzo, la Recomendación establece el principio de que los problemas de empleo de los trabajadores de edad deberían tratarse en el contexto de una estrategia global y equilibrada de pleno empleo que tome debidamente en cuenta a todos los grupos de población y garantice de esta forma que los problemas del empleo no se desplacen de un grupo a otro.

Exhorta a todos los Estados Miembros a adoptar una política nacional destinada a promover la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores de todas las edades y a tomar medidas para impedir la discriminación contra los trabajadores de edad, en particular en lo que respecta al acceso a los servicios de orientación profesional y de colocación, a un empleo de su elección, habida cuenta de sus aptitudes profesionales, experiencia y calificaciones, así como a los medios de formación profesional, en particular los de perfeccionamiento y actualización de la formación, y a la seguridad en el empleo.

La política nacional debería asimismo apuntar al mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo en todas las fases de la vida activa y prever medidas para hacer posible que los trabajadores de edad continúen ejerciendo un empleo en condiciones satisfactorias.

Recomienda además que se tomen medidas para garantizar que la transición de la vida profesional a un régimen de actividad libre sea progresiva, que el paso de un trabajador a la situación de retiro se efectúe voluntariamente y que la edad de admisión a la prestación de vejez sea flexible.

Puntos relativos a los horarios de trabajo y a la organización del trabajo

En el marco de una política nacional de mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo, se recomienda identificar los tipos de actividad en los que el proceso de envejecimiento puede ser más rápido, determinar las causas y proponer las soluciones apropiadas. Cuando las razones de las dificultades de adaptación de los trabajadores estén ligadas a su envejecimiento, deberían tomarse medidas con respecto a los tipos de actividad de que se trate con miras a: *a)* corregir aquellas condiciones de trabajo y de medio ambiente de trabajo que puedan acelerar el proceso de envejecimiento; *b)* modificar las formas de organización del trabajo y la ordenación de los horarios de trabajo que entrañen exigencias y ritmos excesivos de trabajo; *c)* adaptar el puesto de trabajo, y las tareas que éste exige, al trabajador; *d)* prever una vigilancia más sistemática del estado de salud de los trabajadores, y *e)* prever una supervisión adecuada para garantizar la higiene y la seguridad de los trabajadores. En el ámbito de la empresa, pueden adoptarse las siguientes medidas: *a)* reducir la duración normal del trabajo, diaria y semanal, de los trabajadores de edad dedicados a ocupaciones penosas, peligrosas o insalubres; *b)* fomentar la reducción progresiva de la duración del trabajo durante un período prescrito anterior a la fecha de jubilación; *c)* incrementar las vacaciones anuales pagadas en función de la antigüedad o de la edad; *d)* permitir que los trabajadores de edad organicen a su propia conveniencia el tiempo de trabajo y el tiempo libre, y *e)* facilitar la asignación de los trabajadores de edad a empleos de horario normal.

Disposiciones relativas a la preparación y el acceso al retiro

- La Recomendación propone que, en todos los casos en que sea posible, deberían adoptarse medidas con miras a: i) garantizar que, en el marco de un sistema que permita una transición progresiva entre la vida profesional y un régimen de actividad libre, el paso de un trabajador a la situación de retiro se efectúe voluntariamente, y ii) hacer flexible la edad de admisión a la prestación de vejez.
- Deberían examinarse las disposiciones legislativas o de otro tipo que fijen una edad obligatoria para la terminación de la relación de trabajo.
- Todo Miembro debería esforzarse por garantizar que, cuando se reduzca progresivamente la duración del trabajo de los trabajadores de edad hasta un nivel prescrito o éstos pasen a desempeñar un nuevo trabajo a tiempo parcial, dichos

trabajadores disfruten, durante un período prescrito anterior a la fecha en que alcancen la edad normal de admisión a la prestación de vejez, de una prestación especial que compense total o parcialmente la reducción de su remuneración.

- Cuando exista un régimen de prestaciones de desempleo, los trabajadores de edad que hayan estado desempleados durante un período prescrito anterior a la fecha en que alcancen la edad normal de admisión a la prestación de vejez deberían continuar disfrutando hasta esa fecha de dichas prestaciones de desempleo o de la garantía de unos ingresos apropiados.
- Los trabajadores de edad que hayan estado ocupados en trabajos considerados por la legislación o la práctica nacionales como penosos e insalubres a los efectos de la atribución de prestaciones de vejez, o a quienes se reconozca incapacidad de trabajo en un grado prescrito, deberían poder acogerse, durante un período prescrito anterior a la fecha en que alcancen la edad normal de admisión a la prestación de vejez, a una prestación de retiro anticipado.
- Los trabajadores de edad aptos para el trabajo deberían poder aplazar su solicitud de prestación de vejez más allá de la edad normal de admisión a tal prestación, a fin de que puedan, por ejemplo, ya sea reunir todas las condiciones de calificación necesarias para acogerse a tal prestación, o bien mejorar esa prestación habida cuenta de la edad más avanzada en que se percibe la prestación y también, en casos apropiados, de la actividad laboral adicional o de las cotizaciones suplementarias de los interesados.
- En el curso de los años que preceden el fin de la actividad profesional, deberían ponerse en práctica programas de preparación para el retiro con la participación de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores y de otros organismos interesados. Tales programas deberían, en particular, permitir a los interesados hacer planes para su jubilación y adaptarse a esa nueva situación, proporcionándoles informaciones acerca de cuestiones como las prestaciones de vejez a que normalmente puedan tener derecho, sus obligaciones fiscales como pensionistas y las ventajas anexas que se les concedan, tales como asistencia médica, servicios sociales y reducciones en las tarifas de ciertos servicios públicos, las posibilidades y condiciones de continuación de una actividad profesional, especialmente a tiempo parcial, como también la posibilidad de constituirse en trabajadores por cuenta propia.

Anexo III

Instrumentos de la OIT pertinentes

Convenios

Convenio núm.	Título	Contenido	Número de ratificaciones
Seguridad social			
Convenio núm. 102	Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (Partes II, III, IV, V, VI, IX, X)	<p>Provisión de las siguientes prestaciones, <i>durante todo el transcurso de la contingencia cubierta, a todas las personas protegidas</i> (el derecho a la prestación puede estar sujeto a condiciones):</p> <p>Asistencia médica: asistencia médica de carácter preventivo o curativo en caso de estado mórbido;</p> <p>Enfermedad: prestaciones monetarias (45 por ciento del salario de referencia) en caso de estado mórbido que entrañe suspensión de ganancias;</p> <p>Desempleo: prestaciones monetarias en caso de suspensión o pérdida de ganancias ocasionada por la imposibilidad de obtener un empleo conveniente (45 por ciento del salario de referencia);</p> <p>Vejez: prestación monetaria una vez alcanzada la edad de pensión (40 por ciento del salario de referencia) para garantizar a las personas protegidas los medios necesarios para un nivel de vida decente para el resto de su vida;</p>	46

Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico

Convenio núm.	Título	Contenido	Número de ratificaciones
Convenio núm. 102 (cont.)		<p>Accidentes del trabajo y enfermedad profesional: asistencia médica y prestación monetaria (50 por ciento del salario de referencia) en caso de estado mórbido, incapacidad para trabajar, invalidez o disminución de las facultades físicas y fallecimiento del sostén de la familia (40 por ciento del salario de referencia) debido a un accidente del trabajo o a una enfermedad profesional;</p> <p>Invalidez: prestación monetaria (40 por ciento del salario de referencia) en caso de incapacidad a largo plazo para ejercer una actividad profesional; puede finalizar con el pago de una prestación de vejez;</p> <p>Sobrevivientes: prestación monetaria (40 por ciento del salario de referencia) en caso de muerte del sostén de la familia, sujeto al cumplimiento de un período de calificación.</p>	
Convenio núm. 121	Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980]	Provisión de asistencia médica (ampliada) y prestaciones monetarias en casos de incapacidad total o parcial para trabajar, o invalidez (60 por ciento del salario de referencia) o muerte del sostén de la familia (50 por ciento del salario de referencia) debido a un accidente del trabajo o enfermedad profesional, mientras dure la contingencia; las prestaciones se otorgarán a fin de conservar, restablecer o, si esto no fuera posible, mejorar la salud de la víctima, así como su aptitud para trabajar y para hacer frente a sus necesidades personales. Obligación de proporcionar servicios de readaptación profesional que, cuando sea posible, preparen a la persona incapacitada para reanudar sus actividades anteriores, y de tomar medidas para facilitar la colocación adecuada de los trabajadores que hayan quedado inválidos; prestaciones adicionales para las personas accidentadas o enfermas que requieran asistencia constante.	24

Convenio núm.	Título	Contenido	Número de ratificaciones
Convenio núm. 130	Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969	Prestación de asistencia médica preventiva y curativa (similar a lo previsto en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), asistencia odontológica y readaptación médica, así como prestaciones monetarias (60 por ciento del salario de referencia), durante toda la duración de la contingencia.	15
Convenio núm. 168	Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988	Provisión de prestaciones monetarias en caso de desempleo total (50 por ciento del salario de referencia) o parcial, a condición de que la persona desempleada busque trabajo; disposiciones específicas para la cobertura de ciertas categorías, como los trabajadores de edad y los trabajadores migrantes al regreso a su país, o las personas divorciadas o separadas; garantizar a los beneficiarios de la indemnización de desempleo que se tendrán en cuenta los períodos durante los cuales se pagan estas indemnizaciones para la adquisición del derecho y para el cálculo de las prestaciones de invalidez, de vejez y de sobrevivientes, y que tendrán derecho a la asistencia médica y a los subsidios de enfermedad una vez terminado el desempleo; adopción de una política destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido, adaptado a las circunstancias personales (edad, antigüedad en la profesión, experiencia adquirida, etc.); garantizar la igualdad de trato a todas las personas protegidas, sin discriminación alguna por motivos de invalidez, edad, etc.	7

Seguridad social para trabajadores migrantes

Convenio núm. 118	Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962	Se aplica a los trabajadores migrantes; igualdad de trato entre nacionales de Estados ratificantes en lo que respecta a la provisión de prestaciones de seguridad social fuera de su país, conservación de los derechos adquiridos y en vías de adquisición en lo que respecta a las ramas especificadas en la ratificación , sobre la base de la reciprocidad (puede estar sujeto a un período de residencia).	37
-------------------	--	--	----

Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico

Convenio núm.	Título	Contenido	Número de ratificaciones
Convenio núm. 157	Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982	Se aplica a los trabajadores migrantes; conservación de los derechos en curso de adquisición y de los derechos adquiridos para los nacionales de los Estados ratificantes en lo relativo a todas las ramas de la seguridad social respecto de las cuales esté en vigor una legislación del Miembro ; no sujeto a reciprocidad; disponibilidad de servicios sociales para asistir a las personas amparadas por el Convenio en lo que respecta a la concesión y el disfrute de las prestaciones y al ejercicio de los derechos asociados.	4
Igualdad de oportunidades y de trato			
Convenio núm. 111	Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958	Promoción de la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación mediante una política y medidas eficaces; prohibición de la discriminación por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, o cualquier distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;	169
Convenio núm. 156	Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981	Adopción de políticas que garanticen la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras prohibiendo la discriminación contra las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo y evitando el conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales.	40
Empleo			
Convenio núm. 122	Convenio sobre la política del empleo, 1964	Formulación de una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido; oferta de trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo; garantía de que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, etc.	102

Convenio núm.	Título	Contenido	Número de ratificaciones
Convenio núm. 159	Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983	Formulación de una política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas; asegurar que existan medidas adecuadas de readaptación profesional al alcance de todas las categorías de personas inválidas y promover oportunidades de empleo para las personas inválidas; dicha política se basará en el principio de igualdad de oportunidades.	80
Convenio núm. 181	Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997	Prohibición para las agencias de empleo privadas de discriminar a los trabajadores en el empleo o en busca de empleo por motivos de discapacidad, edad, raza, sexo, etc.	22
Política social			
Convenio núm. 117	Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962	Recomienda fomentar el mejoramiento de ámbitos como la salud pública, la alimentación, la instrucción, las condiciones de trabajo, la protección de los trabajadores migrantes, la seguridad social, etc.; el mejoramiento del nivel de vida deberá ser considerado como el objetivo principal de los planes de desarrollo económico.	32
Trabajadores migrantes			
Convenio núm. 97	Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949	Obligación, por ejemplo, de aplicar a los inmigrantes que se encuentren legalmente en el territorio un trato no menos favorable que el que se aplique a los nacionales en lo que respecta a la remuneración, la afiliación a las organizaciones sindicales y la seguridad social; protección de los migrantes admitidos a título permanente contra la expulsión en caso de enfermedad o accidente.	49
Convenio núm. 143	Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975	Protección de todos los migrantes (incluidos los que trabajan de manera ilegal) respecto de condiciones abusivas; igualdad de trato de todos los migrantes en lo concerniente a los derechos derivados de empleos anteriores (inclusive los derechos de seguridad social); provisión de medios adecuados para facilitar la reunión de las familias de los trabajadores migrantes que residen legalmente en el territorio.	23

Recomendaciones

Recomendación núm.	Título	Contenido
Seguridad social		
Recomendación núm. 67	Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944	Recomienda establecer regímenes de seguridad de los medios de vida para restablecer las entradas perdidas a causa de la incapacidad para trabajar o para obtener trabajo remunerado o a causa de la muerte del jefe de familia, mediante un seguro social obligatorio (cuando sea posible) para contingencias que incluyen la enfermedad, la invalidez, la vejez, la muerte del jefe de familia, el desempleo y los daños (heridas o enfermedades) causados por el trabajo, o mediante asistencia social en el caso de personas que no estén cubiertas por el seguro social obligatorio, entre ellas, inválidos, ancianos y viudas, de forma que se les conceda derecho a asignaciones especiales; dar cobertura tanto a los trabajadores asalariados como a los independientes, y las personas a su cargo, así como a todas las personas en estado de necesidad, por ejemplo, los inválidos, los ancianos y las viudas.
Recomendación núm. 69	Recomendación sobre la asistencia médica, 1944	Recomienda provisión de asistencia médica preventiva y curativa a toda la población, desempeñen o no un trabajo remunerado, por medio de seguro social, asistencia social, o la combinación de ambos.
Recomendación núm. 121	Recomendación sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964	Complementa el Convenio núm. 121; proporciona orientaciones detalladas en todos los casos cubiertos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; recomienda la extensión por etapas a categorías específicas de trabajadores excluidos.
Recomendación núm. 131	Recomendación sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967	Complementa el Convenio núm. 128. Recomienda: Vejez: reducir la edad de pensión, cuando sea apropiado, para ciertas categorías de personas; extensión progresiva de la cobertura a los trabajadores ocasionales y a todas las personas económicamente activas; prestación monetaria correspondiente al 55 por ciento del salario de referencia;

Recomendación núm.	Título	Contenido
Recomendación núm. 131 (cont.)		<p>Invalidez: incluye cobertura de la incapacidad para ejercer una actividad que proporcione un ingreso apreciable; extensión progresiva de la cobertura a los trabajadores ocasionales y a todas las personas económicamente activas; prestación monetaria equivalente al 60 por ciento del salario de referencia;</p> <p>Sobrevivientes: extensión de los derechos a las viudas, los hijos y otras personas a cargo de los trabajadores ocasionales y de todas las personas económicamente activas; los mismos derechos para los viudos inválidos y a cargo que para las viudas; prestación monetaria equivalente al 55 por ciento del salario de referencia;</p> <p>Para todas las ramas de actividad: montos mínimos establecidos en la legislación a fin de asegurar un nivel mínimo de vida, que deberían incrementarse en ciertas circunstancias (por ejemplo, necesidad de ayuda constante).</p>
Recomendación núm. 134	Recomendación sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969	Complementa el Convenio núm. 130; recomienda la extensión progresiva de la asistencia médica, por etapas, a todas las personas económicamente activas y a todos los residentes; extensión progresiva de la prestación de enfermedad a todas las personas económicamente activas; inclusión del suministro de instrumentos de ayuda médica (tales como anteojos) y de servicios de convalecencia en el tipo de asistencia médica mencionada en el Convenio núm. 130; la asistencia médica no ha de estar subordinada a un período de calificación; prestación monetaria en caso de ausencia del trabajo debido a un permiso para readaptación o convalecencia bajo supervisión médica.
Recomendación núm. 176	Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988	Complementa el Convenio núm. 168; orientaciones y recomendaciones detalladas para la adopción de medidas destinadas al fomento del empleo productivo y la protección de las personas desempleadas, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> – extensión progresiva de la indemnización de desempleo a todos los asalariados (con la posible exclusión de los funcionarios públicos cuyo empleo está garantizado por la legislación nacional hasta la edad normal de jubilación);

Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico

Recomendación núm.	Título	Contenido
Recomendación núm. 176 (cont.)		<ul style="list-style-type: none">– prolongación de la duración de las indemnizaciones hasta la edad de admisión a la pensión de vejez para los desempleados que hayan alcanzado una edad prescrita anterior a la edad de admisión a la pensión de vejez;– evaluación de los criterios para definir un «empleo conveniente» en función de la edad, la antigüedad en la profesión, la experiencia adquirida, la duración del desempleo, la situación del mercado de trabajo y las repercusiones del empleo sobre la situación personal y familiar del interesado;– extensión de la asistencia médica a los desempleados, incluidos los que no gocen de indemnizaciones de desempleo, y a las personas a su cargo;– garantizar a los beneficiarios de indemnizaciones de desempleo que se toman en consideración los períodos en que se pagan dichas indemnizaciones para la adquisición del derecho y para el cálculo de los subsidios de invalidez, vejez y sobrevivientes, así como para la adquisición del derecho a la asistencia médica, a los subsidios de enfermedad y de maternidad, y a las prestaciones familiares, una vez terminado el desempleo.

Seguridad social para trabajadores migrantes

Recomendación núm. 167	Recomendación sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1983	Conclusión de instrumentos bilaterales y multilaterales de seguridad social, y acuerdos administrativos y financieros; proporciona un acuerdo bilateral modelo.
---------------------------	--	---

Trabajadores de edad

Recomendación núm. 162	Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980	Complementa los instrumentos existentes en lo que respecta a la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores de edad, a su protección en materia de empleo y a la preparación y acceso al retiro; recomienda la prohibición de la discriminación por motivos de edad.
---------------------------	--	---

Recomendación núm.	Título	Contenido
Igualdad de oportunidades y de trato		
Recomendación núm. 165	Recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981	Recomienda la adopción de una política para favorecer el empleo de personas con responsabilidades familiares, sin discriminación ya sea directa o indirecta; provisión de medios de formación profesional y sistemas de licencia pagada de estudios para los trabajadores con responsabilidades familiares; condiciones de empleo que permitan conciliar las responsabilidades profesionales y familiares; la provisión de servicios e instalaciones de asistencia a la infancia y de asistencia familiar, así como de prestaciones de seguridad social y desgravación fiscal para estos trabajadores.
Empleo		
Recomendación núm. 166	Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982	Complementa el Convenio núm. 158; recomienda la prohibición de la discriminación por motivos de edad; la ausencia del trabajo por motivo de enfermedad o lesión no debería constituir una causa justificada de terminación de la relación de trabajo; la provisión de indemnización por fin de servicios y otras medidas de protección de los ingresos en caso de terminación de la relación de trabajo; la provisión de «prestaciones» adicionales cuando la terminación de la relación de trabajo sea por motivos económicos, tecnológicos, estructurales o análogos.
Recomendación núm. 169	Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984	Complementa el Convenio núm. 122; proporciona orientaciones detalladas sobre la formulación y la aplicación de una política en materia de promoción del empleo y población; recomienda la adopción de medidas específicas para satisfacer las necesidades de todas las categorías de personas que tengan frecuentemente dificultades para encontrar empleo duradero, incluidos los trabajadores de edad.
Recomendación núm. 188	Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997	Complementa el Convenio núm. 181; recomienda prohibir a las agencias de empleo privadas que publiquen ofertas de empleo que tengan como resultado, directo o indirecto, la discriminación fundada en motivos de raza, color, edad, religión, etc.; adoptar medidas para alentar a las agencias de empleo privadas a que promuevan la igualdad en el empleo a través de programas de acción positiva.

Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico

Recomendación núm.	Título	Contenido
Recomendación núm. 195	Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004	Recomienda identificar políticas nacionales de desarrollo de los recursos humanos, educación, formación y aprendizaje permanente para personas con necesidades específicas, según se definan en cada país, tales como los jóvenes, las personas con discapacidades, los migrantes, los trabajadores de edad, etc.; dar prioridad en las políticas a la formación de los desempleados, de los que aspiran a incorporarse o reincorporarse al mercado de trabajo y de las personas con necesidades específicas, a fin de desarrollar y mejorar su empleabilidad para asegurarse un trabajo decente; desarrollar un marco nacional de calificaciones para la evaluación, certificación y reconocimiento de las aptitudes profesionales, etc.
Recomendación núm. 198	Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006	Recomienda proporcionar orientación sobre la manera de determinar la existencia de una relación de trabajo; luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas; adoptar normas aplicables a todas las formas de acuerdos contractuales, incluidas las que vinculan a varias partes, de modo que los trabajadores asalariados tengan la protección a que tienen derecho; asegurar que las normas aplicables a todas las formas de acuerdos contractuales estipulen a quién incumbe la responsabilidad por la protección que prevén; proporcionar acceso efectivo a procedimientos y mecanismos apropiados para la solución de controversias relativas a una relación de trabajo; asegurar el cumplimiento y la aplicación efectiva de la legislación, y prever formación sobre normas internacionales del trabajo pertinentes, derecho comparado y jurisprudencia para las personas encargadas de la solución de controversias y del cumplimiento de las leyes y normas nacionales en materia de trabajo.

