INFORME FINAL

ESTUDIO DEL CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL: "CARACTERIZACIÓN Y ANÁLISIS DEL MERCADO LABORAL PARA PERSONAS MAYORES DE 55 AÑOS EN CHILE."

CIEDESS A SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL

SANTIAGO, DICIEMBRE 2021

ÍNDICE

ÍNDICE **1**
1. RESUMEN EJECUTIVO **6**
2. INTRODUCCIÓN **15**
3. OBJETIVOS DEL ESTUDIO **16**
3.1. OBJETIVO GENERAL 16
3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS 16
3.2.1. Objetivo 1: Revisión y Análisis evidencia internacional 16
3.2.2. Objetivo 2: Caracterización del mercado laboral 16
3.2.3. Objetivo 3: Consultas a empresas u organizaciones de adultos mayores y pensionados 17
3.2.4. Objetivo 4: Recopilación de Políticas públicas en Chile 18
3.2.5. Objetivo 5: Elaboración de Propuestas 18
3.2.6. Objetivo 6: Informe Final 18
4. ANTECEDENTES **19**
5. REVISIÓN EXPERIENCIA INTERNACIONAL **20**
5.1. REVISIÓN POR PAÍS 22
5.1.1. Canadá 22
5.1.2. Reino Unido 26
5.1.3. Suecia 29
5.1.4. Nueva Zelanda 31
5.1.5. Costa Rica 33
5.2. ANÁLISIS REVISIÓN EXPERIENCIA INTERNACIONAL 35
6. CARACTERIZACIÓN MERCADO LABORAL **44**
6.1. PERFILES LABORALES Y PREVISIONALES DE PERSONAS ENTRE 55 Y 75 AÑOS DE EDAD .. 45
6.2. PARTICIPACIÓN LABORAL 45
6.2.1. Ocupados 48
6.2.2. Desocupados 59
6.2.3. Inactivos o fuera de la fuerza laboral 62
6.3. SITUACIÓN PREVISIONAL 63
7. PANORAMA DE LA SITUACIÓN LABORAL Y PREFERENCIAS DE EMPLEO **70**
7.1. MOTIVOS Y DISPONIBILIDAD 70
7.1.1. Resultados para quienes están trabajando 70

7.1.2. Resultados para quienes no trabajan ... 72
7.2. PREFERENCIAS LABORALES ... 74
7.3. ANÁLISIS CARACTERIZACIÓN MERCADO LABORAL ... 76
8. RESULTADOS ENTREVISTAS Y FOCUS GROUP ... 80
8.1. CANTIDAD DE TRABAJADORES Y SUS RAZONES PARA MANTENERSE EN EL MUNDO LABORAL ... 80
8.2. PERCEPCIONES DEL MERCADO LABORAL Y EL ADULTO MAYOR ... 82
8.2.1. Barreras frente a la contratación de personas mayores ... 82
8.2.2. Motivadores a la contratación de personas mayores ... 84
8.3. TIPOS DE TRABAJO QUE OFRECE EL MERCADO ... 86
8.4. INDUSTRIA Y LA JUBILACIÓN ... 87
8.4.1. Incentivos ... 87
8.4.2. Condiciones de jubilación ... 88
8.4.3. Sistema de pensiones ... 88
8.4.4. Edad de jubilación ... 89
8.4.5. La edad y el ahorro para la jubilación. ... 92
8.4.6. Condiciones que permitirían la inserción laboral del adulto mayor ... 92
8.5. POLÍTICAS PÚBLICAS Y PRIVADAS ASOCIADAS AL TRABAJO DEL ADULTO MAYOR ... 94
8.5.1. Iniciativas privadas esperadas ... 94
8.5.2. Iniciativas estatales esperadas ... 96
8.5.3. Iniciativas estatales que se han implementado en los últimos años ... 97
8.6. CONCLUSIONES ESTUDIO CUALITATIVO ... 99
9. RECOPILACIÓN POLITICAS PÚBLICAS ... 101
10. PROPUESTAS ... 115
10.1. CAMPAÑA DE CONCIENTIZACIÓN A TRABAJADORES Y EMPLEADORES ... 116
10.2. GENERAR PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN ESPECÍFICOS PARA TRABAJADORES MAYORES ... 117
10.3. ESTABLECER LA COMPATIBILIDAD DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS CON LOS INGRESOS LABORALES, LIMITAR EL NIVEL DE REDUCCIÓN Y CLARIFICAR SU PROCEDIMIENTO. 117
10.4. MANTENER VINCULACIÓN AL SEGURO DE CESANTÍA POST JUBILACIÓN PARA EFECTOS DE ACCEDER A PRESTACIONES DE CAPACITACIÓN E INTERMEDIACIÓN LABORAL ... 118
10.5. INCORPORAR LOS SISTEMAS DE FLEXIBILIDAD LABORAL COMO ALTERNATIVAS EXIGIBLES POR LOS TRABAJADORES ... 118
10.6. DETERMINACIÓN DE LAS REMUNERACIONES POR HORA ... 119

10.7. ESTABLECER POLÍTICAS CONOCIDAS Y OBLIGATORIAS DE ADMINISTRACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO 120
10.8. LIMITAR LA EXTENSIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN POR AÑO DE SERVICIO 121
11. BIBLIOGRAFÍA 122
12. ANEXOS 124
12.1. METODOLOGÍA DE TRABAJO 124
12.1.1. Metodología de Trabajo General 124
12.1.2. Metodología de Trabajo Específica 124
12.1.2.1. Objetivo 1: Revisión y Análisis evidencia internacional 124
12.1.2.2. Objetivo 2: Caracterización del mercado laboral 127
12.1.2.3. Objetivo 3: Consultas a empresas u organizaciones de adultos mayores y pensionados 133
12.1.2.4. Objetivo 4: Recopilación de Políticas públicas en Chile 134
12.1.2.5. Objetivo 5: Elaboración de Propuestas 135
12.2. Pauta focus group o entrevistas grupales a adultos mayores trabajadores y pensionados (sector privado y sector público) 136
12.3. Pauta entrevistas semiestructuradas a empresas y representantes de sectores productivos (empresa grande; empresa que emplea a adultos mayores) 137
12.4. Pauta entrevistas semiestructuradas a expertos (académico; político/legislativo; SENAMA) 138

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1: Saldos promedio en la CCICO 66
Cuadro N° 2: La situación previsional y participación laboral según quinquenio de edad 69
Cuadro N° 3: Expectativa de vida a los 55 años 126
Cuadro N° 4: Caracterización del mercado laboral de las personas entre 55 y 75 años. 132
Cuadro N° 5: Caracterización socioeconómica de los trabajadores de 55 y 75 años. 132
Cuadro N° 6: Actores relevantes a entrevistar 134

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1: Categoría de participación laboral 46
Gráfico N° 2: Categoría de participación laboral según quinquenio, 2012-2021 47
Gráfico N° 3: Categoría de participación laboral según sexo, 2012-2021 47
Gráfico N° 4: Cantidad de ocupados y tasa de ocupación 2012-2021, personas entre 55 y 75 años 48
Gráfico N° 5: Cantidad de ocupados y tasa de ocupación por quinquenio, 2012-2021 49
Gráfico N° 6: Tasa de ocupación, hombres 2012-2021 50
Gráfico N° 7: Tasa de ocupación, mujeres 2012-2021 50
Gráfico N° 8: Ocupados según sector de actividad económica 51
Gráfico N° 9: Categoría ocupacional según principales sectores económicos, años 2019-2021 52
Gráfico N° 10: Categoría ocupacional según quinquenios de edad, años 2019-2021 53
Gráfico N° 11: Categoría ocupacional según sexo, años 2019-2021 53
Gráfico N° 12: Participación de trabajadores del sector privado, años 2019-2021 54
Gráfico N° 13: Proporción de trabajadores con jornada completa, según sectores económicos 55
Gráfico N° 14: Proporción de trabajadores con jornada completa, según rangos de edad 56
Gráfico N° 15: Proporción de trabajadores con jornada completa, según sexo 56
Gráfico N° 16: Trabajadores que cuentan con contrato escrito, principales sectores económicos . 57
Gráfico N° 17: Trabajadores que cuentan con contrato escrito, rangos de edad 58
Gráfico N° 18: Trabajadores que cuentan con contrato escrito, según sexo 58
Gráfico N° 19: Distribución del nivel educacional de trabajadores ocupados, años 2019 – 2020 ... 59
Gráfico N° 20: Cantidad de desocupados y tasa de desocupación, 2012 -2021 60
Gráfico N° 21: Tasa de desocupación por quinquenio, 2012-2021 61
Gráfico N° 22: Cantidad de desocupados y tasa de desocupación según sexo, 2012-2021 62
Gráfico N° 23: Cantidad y tasa de inactividad, 2012-2021 63
Gráfico N° 24: Distribución de situación de afiliación según sexo y rango de edad 64
Gráfico N° 25: Distribución de situación de cotización según sexo y rango de edad, personas no pensionadas 65
Gráfico N° 26: Distribución de situación de cotización según sexo y rango de edad, personas pensionadas 65
Gráfico N° 27: Densidad de cotizaciones hombres, 10 últimos años 67
Gráfico N° 28: Densidad de cotizaciones mujeres, 10 últimos años 67
Gráfico N° 29: Razones para trabajar según sexo, estudio PUC (2018) 71
Gráfico N° 30: Personas que seguirían trabajando si no tuvieran la necesidad económica de hacerlo, estudio PUC (2018) 72
Gráfico N° 31: Principal razón para no trabajar de forma remunerada según estudio 73

Gráfico N° 32: No disponibles a trabajar entre los que no están trabajando, estudio PUC (2018) .. 74

Gráfico N° 33: Preferencias de tipo de trabajo según tipología de inserción laboral, estudio PUC (2018) 75

Gráfico N° 34: Preferencias jornada de trabajo según tipología de inserción laboral, PUC (2018)... 76

1. RESUMEN EJECUTIVO

El envejecimiento demográfico de la población chilena es un fenómeno que sin duda significa una serie de desafíos para el bienestar general de la población, tanto en el corto como en el largo plazo. Uno de estos grandes desafíos es la inclusión laboral de las personas mayores dentro del mercado del trabajo formal, el cual se presenta poco accesible para este segmento etario si se considera que existen prejuicios y limitantes para el ingreso y mantención del estado de ocupación.

Las personas mayores laboralmente activas, consideradas entre los 55 y 75 años de edad, pueden tener diversas razones o motivaciones para emplearse, incluso después de comenzar a recibir una pensión. Ante esta situación deben adaptarse dentro de sus posibilidades de empleabilidad, tomando medidas para comenzar una nueva actividad, con un proceso de reconversión laboral, o buscando alternativas para mantenerse en sus puestos de trabajo.

Dentro de este contexto, es necesario plantear que el análisis del mercado laboral debe considerar las preferencias laborales de las personas mayores y las exigencias y oportunidades que este mismo les plantea, tomando en cuenta el grado de rigidez que presenta ante los esfuerzos de inclusión laboral que pueden hacer las personas de este segmento etario que desean participar. Las políticas públicas de empleabilidad juegan un rol importante en este punto, conjugando los intereses de los actores relevantes, incentivando las posibilidades para tener una exitosa búsqueda de empleo y permitiendo tener un marco regulatorio que flexibilice las relaciones laborales manteniendo la seguridad y protección en la calidad de empleo.

El análisis del mercado laboral de las personas entre 55 y 75 años y el planteamiento de recomendaciones de políticas en materias de inclusión y participación laboral comienza con una revisión de algunas experiencias internacionales. Son considerados países cuyos procesos de envejecimiento poblacional sean similares al de Chile tanto actualmente como en algún momento de su historia. Los países de la Unión Europea (Reino Unido, Suecia) tuvieron una primera oleada de reformas en la década de los 90 y principios del 2000 en donde la sustentabilidad de sus sistemas previsionales se vinculaba al envejecimiento de sus poblaciones, por lo que desarrollaron un conjunto de medidas para abordar la problemática que significaba tener una creciente masa poblacional envejecida que era sujeto de beneficios previsionales de carácter permanente.

En el ámbito de las medidas de naturaleza previsional, las reformas tienden al alza de la edad de jubilación de los sistemas generales y a la eliminación del retiro obligatorio existente en los mecanismos ocupacionales. Este último elemento fue una consecuencia de la incorporación de normas de no discriminación por edad, incompatibles en principio con un retiro obligatorio. Si bien estas reformas tuvieron un impacto sobre la participación laboral de las personas mayores, su génesis radicaba en la mejora al sistema previsional más que en la promoción del empleo para el rango etario en análisis.

Posteriormente, estas tendencias de la Unión Europea fueron recogidas tanto por Nueva Zelanda como por Canadá, los cuales tienen sus propias iniciativas en materia de vinculación de la formación, capacitación y contratación de trabajadores mayores. Es destacable que las propuestas de los programas dirigidos a estos grupos etarios tuvieron como centro la promoción del empleo a fin de responder de mejor forma a las necesidades y características de las personas mayores. Junto con

ello se incorpora un elemento de certificación de habilidades adquiridas por la práctica, lo que suma a la empleabilidad de estos trabajadores. Finalmente, el reconocimiento de la actividad, más allá del ámbito estrictamente laboral, es apoyado con las medidas dirigidas al emprendimiento y a la creación de redes de apoyo, dado el incremento de trabajadores mayores que transita hacia el autoempleo.

A nivel Latinoamericano, Costa Rica muestra que las tendencias previas se mantienen, específicamente, la neutralidad de las políticas sociales en pensiones, desempleo y enfermedad, donde las recomendaciones por sus mejorías continúan apareciendo dentro de las principales políticas sugeridas. La posibilidad de utilizar la flexibilización laboral para incrementar el periodo de trabajo de las personas también es fuertemente mencionada, especialmente en lo que respecta a la capacidad de acomodar jornadas y horarios de trabajo para responder a las capacidades de los mayores.

Además de la experiencia internacional en legislación laboral y previsional que impacta a la participación laboral de las personas mayores, se realiza un análisis de la caracterización del mercado laboral de Chile para el grupo etario, revisando los componentes principales en los ámbitos de participación laboral, situación previsional y preferencias hacia la inclusión laboral. En un gran espectro, el análisis se puede separar en dos periodos, entre los años 2012-2019 y entre 2020-2021, teniendo como punto de quiebre la pandemia producto del COVID-19.

Dentro de los resultados principales se destaca que entre los años 2012-2019 la tasa de ocupación asciende desde 48,8% hasta 52,3% para el segmento etario, lo que implica que una mayor cantidad y proporción de personas en el rango de edad se encontraban ocupadas, la cantidad de ocupados para las personas entre 55 y 75 años de edad asciende desde 1,5 millones hasta 2,2 millones, efecto que se observa a través de los diferentes quinquenios de edad. Según nuestras estimaciones, cerca del 12% de los ocupados del rango de edad en análisis recibe alguna pensión, es decir, continúa trabajando a pesar de haber hecho el trámite para su pensión de retiro. Este último grupo es de interés, dado que denota la situación del trabajo en la vejez por necesidad económica.

Es posible observar algunas mejoras en términos de formalidad laboral, medida como la tenencia de un contrato laboral escrito, donde al año 2021 89,8% de los hombres y 85,9% de las mujeres cuentan con un documento formal. También se observa una tendencia por el grupo etario por tomar trabajos de jornadas parciales; los hombres tienen una participación promedio de 16,6% entre los años 2012 al 2019, mientras que las mujeres presentan un promedio de 31,5%, estas proporciones aumentan hacia los años 2020 y 2021, con 34% en los hombres y 44,4% en las mujeres, donde se ve el efecto de la reducción de horas. Además, los ocupados suelen ser empleados por cuenta propia a medida que envejecen.

Estas cifras positivas denotan un empuje de esta masa de trabajadores hacia su participación en el mercado del trabajo, revelando sus preferencias por ciertos tipos de empleo. Sin duda hay que tomar en cuenta la situación de la calidad del empleo de los ocupados, es decir, el nivel de protección y formalización que tienen los trabajos en los que se desempeñan. Entre los años 2012 y 2019, la tasa de crecimiento de la población ocupada es mayor a la experimentada por la totalidad

del segmento etario, sugiriendo que el fenómeno de la mayor ocupación del rango etario no es solamente demográfico.

A partir del año 2020, las tendencias de crecimiento se ven interrumpidas, siendo los rangos de menor edad los que se ven más afectados. Este efecto hace que gran parte del segmento opte por la inactividad, más que declararse como desocupados buscando empleo de manera activa. Algunos rangos presentan indicios de recuperación hacia el año 2021, pero se mantienen en niveles de tasas de participación laboral que son las más bajas dentro del periodo analizado. La pandemia del COVID-19 impacta sobre la participación laboral de los ocupados, en especial el segmento etario de interés, por las medidas sanitarias de confinamiento, la reducción de movilidad y la menor actividad económica, especialmente sobre los empleados por cuenta propia y los trabajadores de empresas de mediano y pequeño tamaño.

En cuanto a los sectores económicos donde se desempeñan los ocupados del rango etario de 55 a 75 años, Servicios (45,8%), Comercio (16,6%), Agricultura (10,4%) e Industrias Manufactureras (9,8%) son los que tienen las mayores concentraciones en el año 2021, por lo que son éstos los sectores donde los trabajadores mayores tienen mayor participación y donde su mano de obra es más demandada. Además, dentro de las mujeres, el segmento de trabajadoras de hogares privados cuenta con una participación no menor, 11,3% de las ocupadas para el mismo año. Respecto a las de las personas entre 55 y 74 años, se registra una amplia inclinación por el trabajo independiente o por cuenta propia, mientras que la elección de jornada laboral estaría más equilibrada entre media jornada y jornada completa.

La proporción de personas inactivas presenta una disminución durante el periodo observado, sin embargo, se deben considerar a las personas que por diferentes razones no están disponibles para trabajar pero que sin embargo quisieran hacerlo si se presenta una oportunidad. Este grupo, en conjunto con las personas que están desempleadas, también sería foco de políticas de empleabilidad, aumentando su probabilidad de encontrar un empleo formal.

Con el propósito de conocer las razones que explicarían la situación laboral del segmento relevante para este documento, se analizan dos estudios basados en la aplicación de encuestas. Para quienes están trabajando se reporta que la principal razón que justifica dicha situación es la necesidad económica (37%). Pese a lo anterior, la mayoría expresa que les agrada su trabajo y que seguirían trabajando si no tuvieran la necesidad económica de hacerlo. Por su parte, para el segmento que no se encuentra trabajando, el principal motivo son los problemas de salud e impedimentos físicos, reportándose además que la mayoría no estaría disponible para trabajar.

La salud y la motivación por trabajar son fundamentales en la decisión por participar del mercado laboral. Una sociedad que se conduce con un envejecimiento saludable debería aspirar a extender su capacidad para realizar diversas actividades en la vejez, tanto laborales como recreativas. Además, a nivel de sociedad, y en relación a los diversos grupos de interés mencionados, por sobre las intenciones y medidas que se puedan tomar en temas laborales se debe velar por la no discriminación en todas las instancias de interacción con las personas mayores; en temas de derechos, accesibilidad y vulneración, entre otros.

Fuera del campo regulatorio y de caracterización del mercado laboral, destaca la apreciación transversal del elemento de percepción, tanto negativa como positiva respecto a los trabajadores mayores y que involucra a personas y empresas. La existencia de prejuicios en torno a este grupo ciertamente resulta en una limitación a las posibilidades de mantención de una carrera laboral. Sin embargo la forma de abordarlo no es sencilla. La experiencia europea en materia de no discriminación por edad muestra un impacto más en la normativa que en la realidad, donde todavía es posible argumentar circunstancias que justifiquen la preferencia por trabajadores jóvenes.

Para enriquecer el análisis e incorporar una visión cualitativa desde algunos representantes de grupos de interés en materias de inclusión laboral de personas mayores, se incluye un levantamiento de información cualitativa cuya orientación de análisis es la siguiente:

i. La visión de las empresas de distintos sectores productivos sobre el trabajo, retención y contratación del grupo de personas entre 55 y 75 años; y
ii. La visión de organizaciones de adultos mayores y pensionados, para conocer su opinión sobre el acceso o mantención en el mercado del trabajo entre los 55 y 75 años, así como las condiciones laborales que se brindan a dicha población.

A través de entrevistas semiestructuradas y focus group es posible mencionar los siguientes resultados:

En primer lugar y en concordancia con los hallazgos del análisis del mercado laboral y previsional, se observan 3 razones por las que los trabajadores siguen trabajando: la principal es porque lo necesitan, en la medida que su jubilación es insuficiente; otro grupo lo hace porque quiere y puede, cuando es compatible con su edad; por último, están los que se reconocen y se realizan en el espacio laboral y no son capaces de vivir una vida alejada de éste.

Asimismo, las decisiones de seguir o no trabajando después de la edad legal de jubilación es tomada por los trabajadores tomando en cuenta múltiples elementos. Uno de estos elementos es el estado de salud que les permite desempeñar un trabajo u oficio. Las políticas de prevención de salud y promoción de una vida sana llevarían a las personas a envejecer en mejores condiciones de salud y con mayor capacidad física y mental, por lo que toda acción en este campo debería tener efectos sobre la participación laboral de las personas mayores.

Toda iniciativa que mejore el sistema de cuidados para las personas en situación de dependencia también estaría en la línea de mejorar la participación laboral, al permitir a los cuidadores principales continuar en sus puestos de trabajo sin tener que renunciar o disminuir horas de empleo por tener que cumplir con las tareas de cuidados. O bien, es posible plantear la mejora en el pago de estipendio o mensualidad para los cuidadores informales de personas en situación de dependencia, reconociendo su rol como cuidador y dando valor a este trabajo al ser reconocido como un empleo formal. Así, la persona que cuida podría decidir tanto continuar trabajando en su empleo actual, ser cuidador o tener ambos roles sin disminuir su participación laboral y generando, además, una economía de cuidados que permita profesionalizar y reconocer las tareas del cuidador.

El trabajo, más allá de ser una fuente de ingresos, se configura en un espacio de inclusión social y de realización personal. Su valoración va a depender del tipo de trabajo que se realice y de las condiciones de vida que éste ofrezca. Lo anterior está cruzado por las desigualdades en materia de

educación y de salud, y por el bajo monto de las pensiones, lo que obliga a muchos a seguir trabajando después de jubilarse, insertándose incluso en el mercado informal.

Uno de los hallazgos es que aumentar el ahorro previsional no es necesariamente un incentivo para continuar trabajando, ya que lo que se puede ahorrar en este período no aumentará sustantivamente las pensiones. Este punto es importante dado que la motivación para la participación laboral no tendría relación con aspectos previsionales sino que con el ingreso y realización personal. Con esto, se debe considerar que una política de inclusión laboral debería tener como eje principal estos aspectos más que poner como objetivo principal el aumento en la densidad de cotizaciones.

El desafío, entonces, consiste en mejorar las condiciones de jubilación para quienes quieran y deban retirarse, por un lado; y, por otro, facilitar la empleabilidad y mejorar las condiciones laborales para quienes quieran y/o deban seguir trabajando más allá de la edad de jubilación.

Con respecto a este segundo punto, las iniciativas mayormente mencionadas tienen que ver con capacitar a las personas mayores, especialmente en nuevas tecnologías, flexibilizar jornadas de trabajo y hacer compatibles las condiciones de trabajo con las restricciones físicas que impone una edad avanzada. Esto se ve reflejado, en parte, en la caracterización del mercado laboral, donde se observa una mayor preferencia por ocuparse en empleos que no sean de jornada completa. Sin embargo, según la información levantada, la legislación laboral no está en línea con las formas de trabajo que prefieren las personas mayores.

Por otra parte, existen cambios que se deben impulsar como sociedad para incorporar adecuadamente a las personas mayores a todos los ámbitos, incluido el laboral. Existe la opinión de que se da poco énfasis al aporte que tienen las personas mayores en el espacio del trabajo. Se destaca su experiencia, su ética del trabajo, su capacidad para trabajar en equipo y, también, para aprender y capacitarse, incluso en nuevas tecnologías para mantenerse vigentes. En estas transformaciones cabe un rol importante tanto al Estado como a los privados para transitar hacia un modelo distinto, donde las personas mayores puedan ejercer su derecho a elegir libremente su situación laboral, ya sea para jubilarse o para seguir activos y aportando a la sociedad a través de su trabajo.

En otro ámbito, la experiencia chilena en materia de establecimiento de políticas en favor de las personas mayores, entendiendo por tales a quienes han cumplido 55 años o más, es muy limitada. Por una parte se observa una importante neutralidad en materia de contratación, sin que existan referencias al término directo ni en el Código del Trabajo, para el sector privado; ni en los estatutos administrativos tanto del nivel central como de los funcionarios municipales, contenidos respectivamente en el Decreto con Fuerza de Ley N° 29 y la Ley N° 18.883.

En tal línea cabe destacar que los dos primeros cuerpos legales contienen explícitamente una norma de no discriminación que incluye la edad, en sus artículos 2 y 17, respectivamente, cuestión que varios países de la órbita europea y anglosajona sólo han incorporado recientemente.

El único cuerpo normativo de aplicación general donde se ha encontrado alguna limitación por edad a la continuación de una actividad laboral, corresponde a la Constitución Política de la República, que establece un tope de edad de 75 años para jueces, fiscales, miembros del tribunal constitucional y Contralor General de la República. Indirectamente, en el sector público se encuentran causales de

despido que pueden asociarse a la edad: la salud irrecuperable incompatible con el desempeño del cargo; y la jubilación.

Un caso especial en la materia corresponde a las Fuerzas Armadas y de Orden, donde sus estatutos particulares no solo mantienen las causales antes indicadas, sino que también contienen una forma especial de jubilación asociada a los años de servicio prestados, una duración máxima de la carrera laboral y un sistema de calificaciones periódicas que debe ajustar los efectivos a los topes de personal por rango, todo lo cual hace que sea un sistema mucho más sensible a la edad, si bien fuera del rango de trabajadores mayores objeto de este estudio.

En conjunto, ello lleva a plantearse las formas que utilizan los empleadores para administrar la mantención de los trabajadores mayores en sus plantillas, es decir, la existencia o no de incentivos para que este segmento salga o continúe en la fuerza de trabajo. Al respecto en el sector privado no se ha encontrado ninguna política general de retiro vinculada a alguna industria, ni tampoco recomendaciones que puedan ser vinculadas a algún gremio, asociación o agrupación de empresas.

Lo anterior puede deberse precisamente a las limitaciones derivadas de la norma de no discriminación por edad, toda vez que el establecimiento de una política general de retiro, o incluso alguna recomendación al respecto, podría ser atacado sobre argumentos de discriminación. Dentro de la evidencia obtenida de las entrevistas realizadas, se refuerza la carencia de políticas establecidas respecto al retiro de los empleados, la generación de beneficios para quienes vayan a jubilarse o incluso un tratamiento diferenciado respecto al resto de los trabajadores.

Con todo, es posible encontrar noticias que dan cuenta de la generación de estos planes especialmente respecto a empresas de gran tamaño, donde el único punto común es tratarse de planes de naturaleza voluntaria, con incentivos correspondientes al acceso a una indemnización por año de servicio, total o parcial, el uso de depósitos convenidos del sistema previsional, el acceso mantención de ciertas prestaciones en servicios reservadas a trabajadores de empresa por un tiempo determinado, entre otras.

En el sector público existe una ley general de incentivo al retiro, la Ley N° 19.882, que cubre parte importante de la administración del Estado, entregando un incentivo equivalente a un mes de remuneración cada dos años de servicio, con un tope de 11 años, o si se prefiere, media indemnización del sector privado, requiriéndose en todo caso un periodo de permanencia mínimo de cinco años. La misma ha sido complementada por numerosas otras disposiciones específicas para ciertas entidades, que mejoran la prestación o alteran algunas de las características de la misma. Un esquema común de funcionamiento sería el cese de la relación laboral con el sector público, normalmente por renuncia, a veces por el acceso a jubilación; un cierto periodo mínimo de trabajo en la institución con el sector público; y el cumplimiento de edades cercanas a la jubilación, existiendo también una cantidad limitada de cupos a los que se pueden acceder. Con todo, independientemente del mecanismo se trata principalmente de alternativas voluntarias que suelen ser promovidas y negociadas por las asociaciones gremiales presentes en este sector.

Otro elemento laboral a considerar y que apareció de forma destacada durante la revisión internacional era la presencia de relaciones de trabajo flexibles. Chile es un caso notable por tener una regulación laboral especialmente rígida, al punto que los mayores espacios de flexibilidad

laboral fueron introducidos muy recientemente a propósito de la pandemia, con la regulación del trabajo a distancia.

La preferencia de los trabajadores mayores por los esquemas de trabajo flexible no ha pasado desapercibida para los legisladores. A la fecha existen a los menos cinco proyectos de ley que buscan incorporar un contrato de trabajo específico para trabajadores mayores concretamente para adultos mayores. Estos casos corresponden a los boletines números 8396-13; 7549-13; 12.451-13; 12.452-13; y 13.822-07, los tres últimos hoy fusionados en un solo proyecto, que establece la posibilidad de distribuir la jornada sin limitación horarios (artículo 22), en bandas horarias intercambiables previo aviso o por la mera voluntad del trabajador, y una jornada de libre elección del trabajador, junto a la opción de suspender el contrato de trabajo.

Estas iniciativas legislativas van en la dirección correcta si se quieren generar incentivos hacia la inclusión y formalización laboral de las personas mayores, como también para la continuidad en sus puestos de trabajo. En la medida que este contrato contenga o permita tener el grado de flexibilidad y protección que requieren los trabajadores mayores de 55 años de edad, y que además contemple los incentivos que necesitan tener los empleadores para contratar a los trabajadores de este segmento de edad, es posible avanzar hacia la maduración del mercado laboral para las personas mayores.

Finalmente, en el campo normativo laboral deben considerarse la existencia de beneficios laborales que se encuentran atados a la antigüedad en el puesto de trabajo, lo que limita la adopción de políticas de flexibilización. Y la presencia de un ingreso mínimo mensual diferenciado, que permite a los empleadores pagar un 25% menos en concepto de remuneración.

Fuera del ámbito laboral las instituciones de seguridad social también tienden a ser bastante neutras en lo que respecta al efecto que la edad puede tener en la continuación de una relación laboral. Desde la perspectiva del empleador se genera incluso un abaratamiento del trabajador, ya que al alcanzar la edad legal de jubilación puede optar por seguir o no cotizando, mientras que su empleador queda exento del pago de aquellas cotizaciones que son de su cargo. Este aspecto es importante para la formulación de políticas dado que después de la edad legal de jubilación puede que no exista mayor propensión por aumentar la densidad de cotizaciones.

El único aspecto donde la legislación previsional impedía completamente la posibilidad de mantener la vinculación laboral se daba respecto de las pensiones no contributivas, específicamente respecto de las pensiones solidarias de invalidez, condición que fue eliminada recientemente, por la Ley N° 21.190, de 2019. Con todo, el mayor campo de políticas sociales que puede tener impacto en la permanencia de trabajadores mayores en el mercado del trabajo guarda relación con la capacitación y la empleabilidad. Solamente se ha encontrado un único programa dirigido hacia los adultos mayores, correspondiente a Experiencia Mayor, del SENCE. Este programa combina elementos de capacitación de trabajadores mayores con un subsidio a la contratación, pagando un porcentaje del ingreso mínimo a la empresa durante el periodo de un año por cada trabajador contratado. El SENCE no contaría con programas de capacitación dirigidos específicamente a trabajadores mayores y desde el campo de la intermediación laboral la oferta de puestos de trabajo también es limitada, siendo principalmente trabajo de tiempo parcial y con bajos requisitos de capacitación.

Finalmente, y en el marco de las propuestas, teniendo presente que las principales barreras a la incorporación y retención de trabajadores mayores corresponden a factores de salud, económicos, culturales, sociales y tecnológicos, las medidas sugeridas serían las siguientes:

- Campaña de concientización a trabajadores y empleadores

Hacer un trabajo de promoción y sensibilización para combatir la discriminación por edad dentro del espacio de trabajo, dirigido por el Ministerio del Trabajo, el Servicio Nacional del Adulto Mayor o ambos. Tales campañas deberían recoger la experiencia europea en la materia, donde se encuentran casos como el de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, que entrega información diversa sobre el cuidado de la Salud y Seguridad en el Trabajo (SST) para los trabajadores de edad avanzada, destacando los puntos importantes a considerar en cuanto a adaptación del entorno.

- Generar programas de capacitación específicos para trabajadores mayores

Chile recientemente eliminó los topes de edad para las capacitaciones SENCE, sin embargo todavía no existe una oferta extendida de capacitaciones especialmente diseñadas para este grupo etario. La evidencia internacional indica que la mejor implementación de este tipo de iniciativas se consigue con un diseño ad hoc, por medio de entidades licitadas que compiten en el ofrecimiento de propuestas y metodologías alternativas, que al unirse con un mecanismo de seguimiento y calificación permiten refinar el funcionamiento de este tipo de programas en el tiempo.

- Mantener vinculación al Seguro de Cesantía post jubilación para efectos de acceder a prestaciones de capacitación e intermediación laboral

La capacitación de quienes salen del mercado laboral puede ser canalizada a través de los medios disponibles en el sistema del Seguro de Cesantía en conexión con la Bolsa Nacional de Empleo, incluso después de la jubilación, en la medida que se mantenga indefinidamente la vinculación de las personas al mismo, aunque sea solamente para canalizar prestaciones: en este caso, el acceso a capacitación, certificación e intermediación laboral.

- Incorporar los sistemas de flexibilidad laboral como alternativas exigibles por los trabajadores

La evidencia internacional muestra que la mejor medida para enfrentar las barreras relacionadas a la salud es la existencia de alternativas de trabajos flexibles, pero no como una opción especial para el segmento, sino como una alternativa general, toda vez que también es demandada por algunas categorías de trabajadores jóvenes. Tanto Reino Unido como Nueva Zelanda presentan buenos modelos a seguir en la materia, donde cada trabajador puede solicitar a sus empleadores que se habilite una forma de cumplimiento flexible de su relación laboral, especificando la forma, alternativas, o condiciones en que ésta podría darse, teniendo a su vez que dar el empleador respuesta a la sugerencia, y debiendo fundamentar la misma en caso de negativa.

- Determinación de las remuneraciones por hora

Un elemento que ayudaría a facilitar la incorporación de flexibilidad es que las remuneraciones y los indicadores relacionados a éstas se encuentren expresadas en torno al valor hora de la misma en lugar de su valor mensual. Esta medida permitiría, por una parte, hacer una fácil conversión ante la

necesidad de disminuir el tiempo de trabajo de un contrato existente, y por otra, incorporar la figura del contrato de trabajo por horas variables.

- Establecer políticas conocidas y obligatorias de administración de la fuerza de trabajo

En Chile la incapacidad de establecer causales particulares de término de la relación laboral, incluso respecto a un horizonte de tiempo extremadamente largo impide establecer una política propiamente tal de duración de las carreras, con lo cual estas quedan entregadas a negociaciones particulares bajo la hipótesis del mutuo acuerdo o con la presencia irregular de planes voluntarios de retiro. Es por ello que parece razonable incorporar, tanto en el sector público como el sector privado, la alternativa de establecer un punto definitivo de desvinculación asociado con la edad, pero que al igual como ocurre en Suecia, que permita mantener la actividad laboral, pero bajo una nueva vinculación contractual que inicie desde cero. Ello permite que las partes tengan un horizonte claro respecto a la duración de la vinculación regular, a la vez que si se vinculara con las pensiones no contributivas aquellas empresas que quisieran una terminación anterior deberían entregar una bonificación predeterminada que pudiera servir de complemento temporal a los ingresos del trabajador en el lapso restante para llegar a la edad de corte.

- Limitar la extensión de la indemnización por año de servicio

Las prestaciones calculadas usando como base las últimas remuneraciones, como la indemnización por años de servicio, se constituyen en un desincentivo a los trabajadores para la adopción de alternativas de trabajo flexible en las cuales se disminuye la carga laboral y, por tanto, la remuneración. Una alternativa para abordar esta situación es replicar la normativa pertinente del Reino Unido, donde a partir de un periodo dado previo a la llegada de la edad de jubilación, digamos cinco años, se reduce paulatinamente la base de cálculo de la indemnización por el solo ministerio de la ley, por ejemplo, a razón de un 10% por año.

2. INTRODUCCIÓN

Este informe presenta el plan de trabajo propuesto para atender los requerimientos del estudio: "CARACTERIZACIÓN Y ANÁLISIS DEL MERCADO LABORAL PARA PERSONAS MAYORES DE 55 AÑOS EN CHILE" conforme a los requerimientos contenidos en las Bases Administrativas y Técnicas de la Licitación 1592-10-LE21, y sus Anexos, que publicara la Subsecretaría de Previsión Social.

El Consejo Consultivo Previsional tiene por función asesorar al Ministro del Trabajo y Previsión Social y al Ministro de Hacienda en materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias, tales como modificaciones legales de los reglamentos asociados a los beneficios del Pilar Solidario, incluyendo los métodos, criterios y parámetros generales que incidan en el otorgamiento, revisión, suspensión y extinción de los beneficios. Por otra parte, el Consejo debe emitir opinión fundada sobre el impacto del Sistema de Pensiones Solidarias en el mercado laboral, los incentivos al ahorro y efectos fiscales, así como elaborar un informe anual con su opinión acerca del funcionamiento de la normativa del sistema, dirigido a los Ministros citados y al Congreso Nacional.

En este contexto, y con el fin de contar con los insumos que aporten elementos de interés para cumplir con su labor, es que el Consejo Consultivo Previsional ha decidido encargar un estudio, con enfoque de género, sobre el mercado laboral para personas mayores de 55 años.

Para su elaboración, Corporación CIEDESS contó con el apoyo de un equipo profesional multidisciplinario: Cristián Marcó, Economista; Paola Carrión, Ingeniera Comercial; Irene Azócar, Socióloga; Paulina Olivera, Psicóloga; Andrés Romero, Abogado; Christopher Clavero, Economista; Camilo Calderón, Economista.

3. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

3.1. OBJETIVO GENERAL

Identificar medidas que apunten a fortalecer la inclusión en el mercado laboral formal para los trabajadores de 55 a 75 años, permitiéndoles así mejorar, a lo largo de su vida activa, la densidad de sus cotizaciones, y con ello el nivel de las pensiones futuras. El análisis también servirá para el debate acerca de eventuales cambios en las edades legales de jubilación.

3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

3.2.1. Objetivo 1: Revisión y Análisis evidencia internacional

Revisar y analizar críticamente la evidencia internacional y la bibliografía relevante referida a estudios que permitan evaluar el comportamiento de la oferta y demanda de trabajo y de las distintas políticas laborales que se aplican en relación con el grupo de personas entre 55 y 75 años. En el análisis se debe distinguir la importancia que pueda tener el nivel de desarrollo del país donde se han aplicado las medidas, y la caracterización y calidad del empleo al que pueden acceder las personas en esos rangos de edades.

Para estos efectos, se propone una lista de al menos 5 potenciales países que son de interés por cuanto tienen niveles y características de desarrollo similares a Chile y/o experiencia en políticas laborales enfocadas en la empleabilidad de adultos mayores. A partir de esa lista, se seleccionó las experiencias que los mandantes consideraron más interesantes y útiles de analizar. El producto entregable considera una descripción y comparación de la evidencia internacional y bibliografía recogida, formulando un análisis crítico de la misma.

3.2.2. Objetivo 2: Caracterización del mercado laboral

Disponer de una caracterización y análisis del mercado laboral para la población entre los 55 y 75 años en Chile, separado para hombres y mujeres, así como también de un diagnóstico y recomendaciones sobre las principales políticas o programas que permitan incentivar la continuidad laboral formal de este grupo demográfico.

En el análisis se consideraron al menos los siguientes aspectos:

1. Realizar una revisión bibliográfica, sobre la teoría y evidencia empírica relevante al caso chileno, acerca de los factores que determinan la decisión de un trabajador para jubilarse.
2. Describir el marco legal de empleabilidad de personas entre 55 y 75 años en Chile, y sus incentivos y desincentivos en relación con retener o acceder a un empleo formal.
3. Caracterizar el mercado laboral, desde las dimensiones de la mantención e inserción, de las personas entre 55 y 75 años, considerando los siguientes aspectos:
   - Número de personas por situación ocupacional (ocupados, desocupados, inactivos con deseos de trabajar, otros inactivos), y por condición de afiliación y de cotizante y evolución en el tiempo;
   - Distintos indicadores de la situación laboral, afiliación y situación como cotizantes efectivos (empleo, desempleo o inactividad), distinguiendo por sector económico, tipo de trabajo,

zona geográfica, razones de inactividad según encuestas disponibles rangos de edad y género (consideraciones de economía del cuidado);

- Categoría del empleo, tipo de contrato, condiciones de trabajo y jornada laboral, status de afiliación y condiciones como cotizante efectivo al sistema previsional, explicitando las brechas de género que existen;
- Importancia del estado de salud en la mantención y/o inserción laboral del grupo entre 55 y 75 años y, de ser posible, de su responsabilidad con los miembros dependientes de su grupo familiar;
- Relevancia de la edad legal de pensión en las dinámicas del mercado del trabajo, considerando la cohorte en edad de jubilar.
- Incentivos y desincentivos para realizar cotizaciones previsionales, enfatizando aquellos factores del contexto laboral y familiar que actúan como las principales limitantes.
- Evidencia sobre diferencias en grados de flexibilidad de las normas laborales para promover empleo de adultos mayores.

Se consideró el análisis de las versiones más recientes de las siguientes bases de datos:

- Encuestas de Empleo (INE, Universidad de Chile);
- Seguro de Cesantía;
- Base de Datos de Historias Previsionales de la Superintendencia de Pensiones;
- Encuestas CASEN;
- Encuestas de Protección Social;
- Otras bases de datos administrativas (IPS, Dirección del Trabajo).

El producto entregable considera un diagnóstico de la situación del mercado laboral chileno de las personas entre 55 y 75 años, considerando su impacto en el sistema previsional.

3.2.3. Objetivo 3: Consultas a empresas u organizaciones de adultos mayores y pensionados

Realizar consultas para el análisis de:

i) La visión de las empresas de distintos sectores productivos sobre el trabajo, retención y contratación de este grupo de personas;
ii) La visión de organizaciones de adultos mayores y pensionados, para conocer su opinión sobre el acceso o mantención en el mercado del trabajo entre los 55 y 75 años, así como las condiciones laborales que se brindan a dicha población.

Los mandantes deberán proponer métodos de análisis sencillos que puedan ser utilizados con este propósito (encuestas, focus groups, entrevistas). Y elaborar aquellos métodos de análisis que se acuerden con los mandantes.

El producto entregable considera la descripción y análisis de la visión empresarial sobre trabajo, retención y contratación de la población en estudio, además de la visión de las asociaciones de adultos mayores respecto al acceso y condiciones laborales.

3.2.4. Objetivo 4: Recopilación de Políticas públicas en Chile

Realizar una recopilación y análisis de las políticas públicas que se hayan realizado en Chile, para la mantención o inclusión en el mercado laboral de personas entre 55 y 75 años.

En el análisis se deben considerar al menos los siguientes aspectos:

- Políticas de empleo y egreso que siguen el sector público y privado para este grupo etario, haciendo las distinciones relevantes (tamaño de la empresa, zona geográfica, empresa multinacional, niveles de cargo, niveles de sindicalización, etc.);
- Políticas actuales del mercado laboral o del ámbito de las políticas sociales que son relevantes para la mantención e inserción laboral del grupo de edad entre 55 y 75 años;
- Caracterización de políticas sectoriales o de empresas orientadas a la mantención o inclusión en el mercado laboral de las personas entre los 55 y 75 años, distinguiendo, por ejemplo, tamaño de empresa, zona geográfica, jerarquía en la empresa, sindicalización, etc.
- Identificar aquellos incentivos que en la lógica del actual sistema previsional chileno tienen impacto en la necesidad de postergar la edad de jubilación, y las limitantes que impiden hacerlo.
- Institucionalidad vigente para apoyar la inserción laboral de las personas entre 55 y 75 años de edad, tanto a nivel nacional, regional y local. (Ejemplo: SENAMA, SENCE, Gobiernos Regionales, Municipios)

El producto entregable considera una descripción de las principales políticas públicas, identificando sus aspectos más relevantes.

3.2.5. Objetivo 5: Elaboración de Propuestas

A partir de todo el trabajo realizado, proponer un conjunto de medidas y políticas públicas en los ámbitos laboral y previsional que permitan a la población entre 55 y 75 años mantenerse en empleos o insertarse en empleos, y continuar ahorrando para la previsión.

3.2.6. Objetivo 6: Informe Final

Elaborar un Informe Final que sintetice los diferentes capítulos desarrollados en el estudio.

4. ANTECEDENTES

Uno de los antecedentes relevantes que justificó la Reforma al Sistema de Pensiones en 2008 fue el diagnóstico de una baja densidad de contribuciones al sistema previsional. El CCP ha evidenciado, en sus últimos informes anuales, el impacto positivo de esta reforma en la disminución de la pobreza en la población de 65 años y más. Sin perjuicio de lo anterior, y conforme a sus respectivos mandatos legales, el Consejo ha reforzado también la necesidad de considerar los incentivos al ahorro previsional y de velar por los trabajos formales.

Un mercado laboral que cuente con instrumentos de política pública que consideren la inclusión de la población en edad próxima a la exigida legalmente para pensionarse puede no solo permitir la participación e integración voluntaria de las personas mayores, sino que constituir una herramienta fundamental para hacerse cargo del desafío de incrementar el ahorro previsional en un período donde los trabajadores tienen mayor conciencia de la importancia de éste.

Por otra parte, en los últimos años, tanto a nivel internacional como nacional, se ha discutido la posibilidad de igualar las edades de jubilación entre mujeres y hombres y además extender la edad de jubilación legal, más allá de los 60 o de 65 años para mujeres y hombres, respectivamente, vinculándola al aumento en las expectativas de vida.

De lo anterior se deduce que para el CCP resulta fundamental tener una caracterización y diagnóstico actualizado de la situación del mercado laboral para la población cercana a las actuales edades legales de pensión, formulando recomendaciones relativas a cómo mantener o incluir en él, a las personas que se encuentran en el referido rango etario.

5. REVISIÓN EXPERIENCIA INTERNACIONAL

El análisis de la situación laboral y las políticas del mercado del trabajo para los trabajadores mayores en los cinco países que se presentan da cuenta de un paulatino interés en su tratamiento, el cual se encuentra relacionado con el nivel de envejecimiento de cada uno de tales países y las condiciones de reformas institucionales que sufrieron en sus políticas sociales.

En su mayoría, los países más desarrollados de este estudio (Reino Unido, Suecia) tuvieron una primera oleada de reformas en la década de los 90 y principios del 2000 donde la sustentabilidad de los sistemas previsionales dependía de su interacción con un mercado del trabajo que ya mostraba una tendencia importante al envejecimiento. Su vinculación con el entorno económico de la Unión Europea también es relevante, ya que se trata de una de las áreas que reúne a la mayor cantidad de países con procesos de envejecimiento avanzado, existiendo todo un campo dedicado al desarrollo de políticas para los trabajadores mayores a partir de mediados de los años 90 (Walker & Taylor, 1998). Por su parte, Canadá y Nueva Zelanda tienen una evolución más tardía en lo que respecta a la oportunidad de ajustar sus políticas sociales en vista de la evolución de su fuerza de trabajo, con reformas en torno al segundo lustro del nuevo siglo.

Independiente del periodo, las líneas gruesas son similares, incluso tomando en consideración las importantes diferencias que tienen en los mecanismos previsionales, los cuales abarcan sistemas de reparto puro, con reservas, nocionales, de prestaciones planas o proporcionales, con y sin componentes de capitalización u ocupacionales. Cualquiera fuera la combinación de las partes del sistema previsional, cuando las reformas se planifican, **se busca la neutralidad de la normativa del sistema respecto a la posibilidad de continuar la vida laboral**. Para ello se tiende a la **eliminación de las edades de jubilación compulsiva, el cambio de los requisitos de tiempo de acceso a una modalidad de prestación proporcional y la reducción o eliminación de los mecanismos de focalización basados en los ingresos laborales**.

No menos importante, se abordan también los demás componentes de seguridad social que pueden crear incentivos al abandono de la fuerza de trabajo, especialmente la regulación de los mecanismos de protección de la invalidez y la enfermedad común, poniendo un énfasis mucho mayor en la función rehabilitadora que en la meramente compensadora, y coordinando estos mecanismos, cuando no fusionándolos, con los sistemas de capacitación e intermediación laboral.

En el ámbito de lo estrictamente laboral, se puede apreciar una tendencia común hacia la existencia de **mecanismos de contratación flexibles** que permitan acomodar jornadas y horarios de trabajo de forma móvil. En algunos casos el acceso a estas alternativas es un derecho que puede ser exigido por los trabajadores, requiriéndose causa justificada para denegarlo. Ello habilita que los trabajadores mayores puedan lograr una reducción paulatina de la carga laboral[1], ya sea en la cantidad de horas o en la intensidad del trabajo, aceptando una rebaja equivalente de remuneraciones en los casos que se reduzca la productividad. Esta medida necesariamente se enlaza con la regulación de los beneficios calculados sobre salarios finales, toda vez que ese tipo de políticas desincentivan el uso de la flexibilidad. Para evitar este efecto se establece una relación entre la edad de jubilación no contributiva y las prestaciones por despido, mediante la cual estas

[1] Sin perjuicio que los mismos mecanismos benefician también a otros grupos etarios por razones análogas.

últimas se reducen paulatinamente a medida que se aproxima la primera (UK) o desaparecen una vez llegada la edad prescrita (Suecia), todo ello sin perjuicio de poder continuar la relación laboral vigente, ya sea bajo un nuevo contrato o sin derecho a indemnización por despido, con lo cual la mantención de los trabajadores deja de ser un costo potencial para la empresa en ese punto.

Sin la presión de beneficios sobre salarios finales y en un entorno donde la flexibilización del trabajo puede ser demandada por el propio trabajador, se generan de forma espontánea o planificada alternativas de puestos laborales que sirvan de puente entre la actividad plena y el retiro completo. Estas tienden a operar en un contexto de sistemas previsionales complejos, donde la prestación no contributiva constituye la red de seguridad y el sistema contributivo tiene una amplia libertad de uso, ya sea por reconocimiento de la propiedad de los recursos (lo que ocurre en Australia, país no contemplado en la muestra) o por la libertad de determinación de las condiciones de funcionamiento de los mismos, elemento propio de los sistemas ocupacionales. Si bien esta propia libertad puede ser contraproducente en la materia al permitir un acceso temprano a las prestaciones, la regulación tendiente a la eliminación de la edad de retiro obligatorio y la existencia de una edad de acceso a prestaciones no contributivas más alta permite programar el uso de los recursos de mejor forma.

Fuera del campo regulatorio existe también un importante elemento de percepción, tanto negativa como positiva respecto a los trabajadores mayores y que involucra a personas y empresas. Desde el punto de vista legislativo, la experiencia europea es muy decidora en el uso de la **legislación para atacar la discriminación por edad**, toda vez que si bien ello motivó la eliminación de los criterios de edad reconocidos previamente por la normativa y que suponían un desincentivo a la continuación del trabajo, ello no implica que no se reconozca que existan áreas o trabajos en los cuales las condiciones físicas o psíquicas requieran de trabajadores jóvenes, con lo cual los resultados son parciales: en lo positivo se mejoran los incentivos para la continuación del trabajo, pero en lo negativo se abre toda un área de litigiosidad en las empresas[2].

Sin embargo, el punto común más destacado en la totalidad de los países considerados es la importancia que dan a la capacitación y formación como elemento de mantención de la empleabilidad, entendiendo ésta en un sentido amplio, que traspasa la relación laboral e incluye las actividades de emprendimiento. Por una parte, se consideran elementos de educación, tanto al interior como fuera de las empresas, de modo tal que los trabajadores, independientemente de su edad puedan mantenerse actualizados en sus conocimientos. Si bien tal medida es genérica, las diferencias en el nivel educativo de las diversas cohortes de trabajadores hacen que la importancia de estas medidas sea proporcional a la edad. No menos importante son las iniciativas de reconocimiento de competencias laborales, las cuales certifican la adquisición de conocimientos o habilidades ganados por la práctica, lo cual es especialmente interesante para países formalistas como el nuestro. El uso de sistemas de capacitación focalizados especialmente a trabajadores mayores, donde la metodología e intensidad se adapta a su situación también merece atención, particularmente en su asociación a los sistemas de desempleo e invalidez.

[2] La subjetividad de la interpretación de “trabajador viejo” llega a tal que en ciertas áreas de trabajo tecnológico se consideran como tales los mayores de 35.

5.1. REVISIÓN POR PAÍS

5.1.1. Canadá

Este país presenta una situación privilegiada en cuanto a la investigación y adopción de medidas de incorporación y mantención de trabajadores mayores en el mercado del trabajo, toda vez que durante la primera década del siglo XXI promovió la realización de un estudio en la materia que abarcara tanto las condiciones en que se desempeña este grupo de edad, las barreras que enfrenta y la interacción de las políticas públicas existentes al momento y que pudieran estar resultando en desincentivos a su permanencia. Es decir, en buena medida responde a las mismas líneas que el presente estudio, aunando tanto las investigaciones de la academia como la opinión de los grupos interesados, completando su trabajo en 2007 con la publicación del informe "Supporting and Engaging Older Workers in the New Economy" (Expert Panel on Older Workers, 2007). Esta investigación fue sucedida por otros documentos que se enfocan en algunas de sus propuestas o complementan la investigación con datos adicionales en torno a la dinámica del trabajo de las personas mayores.

El punto de partida fue el estado de empleabilidad de estos segmentos a lo largo de la historia de Canadá, donde cada segmento etario muestra una importante variación, pero aquel de 55 años o más fluctuó desde un 30% inicial a fines de los años 70 a una caída hacia mediados de los 90 del 24%, para recuperarse hacia el 2006 en torno a un 32%. Cabe destacar que la evolución del desempleo en el país mantiene unos puntos comunes con esta evolución, toda vez que el máximo se alcanzó en 1993, con un 11% de desempleo, mientras que el mínimo se produjo hacia 2007. Si bien el panel de expertos fundamenta la capacidad de controlar el desempleo en la flexibilidad del mercado del trabajo local, reconoce igualmente que la recuperación es dispar, con impactos diferenciados en los distintos estados que componen el país, así como en las diversas áreas productivas, existiendo un importante crecimiento del sector servicios y solo uno modesto en la producción de bienes. Esta diferencia también queda plasmada en la contratación de trabajadores mayores, los cuales tienen como su principal demandante el sector servicios, que comprende 3 de cada 4 puestos de trabajo (Marshall, 2007), principalmente en las áreas de comercio y sanidad y servicios sociales. Con todo, las características del trabajo de este segmento presentan ciertas peculiaridades que lo distinguen, con una importante tendencia hacia el trabajo independiente, particularmente en los hombres con un 30%, en comparación a los trabajadores del segmento 25-54 años, donde sólo es del 18%. Una situación similar se da con las mujeres, si bien es menos marcada. Esta tendencia entre los trabajadores mayores de preferir el autoempleo se ha mantenido en el tiempo desde el informe del panel, en 2007, hasta el presente y no es exclusiva de Canadá, toda vez que existen datos comparables en el Reino Unido y EEUU. La literatura existente en la materia apunta a que las razones de esta preferencia se encontrarían en que las características de este tipo de trabajo resultan más atractivas a los mayores, especialmente los horarios flexibles y el control de las actividades propias, pero también podría deberse a un mayor compromiso con la actividad que estén desarrollando (Schuetze, 2015). Con todo, esta tendencia también tiene sus propios sesgos, ya que la continuación del trabajo más allá de la edad de retiro es mayor entre quienes eran independientes antes de la misma, sin perjuicio del acceso a este tipo de trabajo con posterioridad, particularmente respecto a quienes tienen experiencia en puestos de administración.

El incremento de la participación de trabajadores mayores no se da únicamente en situaciones de autoempleo, sino que se extiende a las alternativas de trabajo parcial, donde la participación de las mujeres es importante en todas las edades, pero particularmente entre las mujeres mayores (28%). Ambas tendencias pueden apuntar a su uso como mecanismo de preparación para el acceso al retiro, reportándose que 2/3 de los trabajadores a tiempo parcial eligen esta menor carga de trabajo.

Dado el incremento experimentado en la participación de los trabajadores mayores, el panel de expertos indagó en las trabas existentes tanto para incrementar aún más la misma, como para extender el periodo de labores de este segmento.

En lo que concierne al primer punto, el incremento de la participación, si bien se reconoce una mejoría, se constata que la pérdida del empleo por parte de un trabajador mayor resulta en una disminución sustancial de ingresos en caso de encontrar otro trabajo, o en una mayor duración del periodo de cesantía. Estos resultados son particularmente importantes en comunidades dependientes de una única fuente laboral, toda vez que la recontratación en otra industria puede requerir de un reentrenamiento completo o la relocalización del trabajador. En consecuencia, las principales barreras en este respecto serían la movilidad geográfica, la modificación en el empleo a lo largo de ocupaciones e industrias; y la necesidad de inversión en servicios de colocación de personal, entrenamiento y educación, todos elementos que si bien no son exclusivos de los trabajadores mayores, les resultan más complejos. Desde la perspectiva de la recontratación de trabajadores mayores, también se detectaron limitaciones concretas, si bien los estudios respecto a su impacto son más limitados y dependen de forma importante de la opinión de los entrevistados. Al respecto, se encuentran las oportunidades de recontratación en comunidades pequeñas, dependientes de empresas que han tenido que reducir su actividad; la falta de habilidades o la existencia de habilidades específicas para ciertas industrias, que no son útiles en el mercado en general; la falta de éstas en la búsqueda de empleo; la falta de autoestima o deseo de seguir trabajando; y el desinterés en invertir o relocalizarse para adquirir un nuevo trabajo.

Varias de estas trabas ya eran abordadas por políticas públicas en Canadá, tanto activas como pasivas, con diversos grados de éxito y complicaciones. Dentro de las políticas pasivas, que apuntan a generar un soporte económico temporal a quienes pierden sus ingresos, se encuentra el Seguro de Empleo (Employment Insurance) que entrega una prestación monetaria a quienes pierden sus trabajos, los Beneficios Especiales del Seguro de Empleo, con prestaciones por enfermedad y familiares; y los apoyos en caso de discapacidad del Canadian Pension Plan o del Quebec Pension Plan. Obviamente tales programas traen consigo el desincentivo al trabajo. Por su parte, las políticas activas, focalizadas en grupos y con objetivos particulares, están representadas en Canadá por la segunda parte del Seguro de Empleo, tomando la forma de prestaciones para el desarrollo de habilidades, subsidios focalizados, servicios de apoyo al empleo y programas de asistencia al trabajo independiente. Desgraciadamente la evidencia en los resultados de este tipo de medidas en el sector de trabajadores mayores es escasa, con resultados positivos en una muestra relativamente pequeña de iniciativas, entre cuyas características se encontraría:

- Considerar asistencia, consejo y apoyo en la búsqueda de empleo.
- Reentrenamiento a trabajadores en circunstancias de despidos masivos de una empresa, pero en un contexto de mejora de la economía.

- Subsidios directos tendrían efectos muy limitados y problemas de costo-efectividad.
- Creación directa de trabajos no mostraría impacto en este grupo de trabajadores.
- Apoyo al emprendimiento tendría efectos positivos, pero solo cuando es focalizado a trabajadores con mejor nivel educacional.

En consecuencia, se considera que las mejores iniciativas corresponden a las medidas de capacitación unidas a los programas de inserción al trabajo, utilizando mecanismos personalizados a los receptores del apoyo, de forma de considerar las características y circunstancias personales del sujeto, mecanismos que pueden ser condición para la recepción de beneficios pasivos.

Nuevamente, Canadá contaba con cierta experiencia previa en este tipo de programas focalizados, con el Programa de Ajuste para Trabajadores Mayores (Program for Older Workers Adjustment) y la Iniciativa de Proyecto Piloto para Trabajadores Mayores, así como una serie de iniciativas más específicas, dirigidas a industrias concretas, cuya aplicación se produjo desde fines de los 80 hasta fines de los 90, si bien con un éxito limitado. Con todo, esta experiencia previa se cristalizó en la Iniciativa Focalizada para Trabajadores Mayores (Targeted Initiative For Older Workers TIOW), el cual será objeto de recomendaciones adicionales por parte del panel de expertos.

¿Cuáles fueron las recomendaciones del panel de expertos?, ¿Se tomaron en consideración?

El conjunto de recomendaciones aborda temas considerablemente variados, no necesariamente relacionados con el funcionamiento de las instituciones involucradas con el mercado del trabajo, sino también con elementos comunicacionales relacionados con la percepción de los trabajadores mayores, con lo cual la primera recomendación apuntaba a una campaña sobre los estereotipos relacionados con este segmento y el mundo del trabajo. Es importante notar que ello no solo se encontraba dirigido a los empleadores y empresas, sino también hacia los trabajadores mismos a fin de propender que buscaran mantenerse en el mercado. El punto de los estereotipos negativos es particularmente complicado, dado que si bien una buena parte de ellos corresponde a una percepción desproporcionada de alguna cualidad, también existen algunos con fundamentos, si bien estos pueden estar relacionados con actividades específicas. Con todo, de forma coetánea con el informe del panel de expertos se encontraban estudios del impacto del envejecimiento en la productividad de los trabajadores mayores (Tang & MacLeod, 2006).

La segunda recomendación, más concreta, es un vínculo entre estos estereotipos y normativa institucional, toda vez que apunta a la eliminación de las edades de retiro obligatorio (edad de jubilación máxima) a nivel federal, si bien manteniendo excepciones para aquellos empleos que desde una perspectiva de buena fe, fuesen dependientes del estado físico de los trabajadores y, por tanto, de su edad (FFAA, por ejemplo). Esta medida fue adoptada para 2008, con lo cual, al igual que ocurre en Chile, no existe vinculación entre la jubilación y el cese del empleo, siendo una propuesta común en otros países de alto envejecimiento, como Japón.

La tercera propuesta corresponde al trabajo conjunto del Estado, gobiernos provinciales y locales en la promoción del incremento de la capacitación y formación, tanto por parte de las empresas como por parte de los individuos, promoviendo el concepto de educación continua, si bien no hay datos de programas específicos al respecto.

La siguiente recomendación guarda relación con la interacción entre el mercado del trabajo y el sistema previsional Canadiense, el cual corresponde a un entorno bastante complejo, propio del modelo de 5 pilares del Banco Mundial, al contar con una prestación muy focalizada (ingreso suplementario garantizado), una prestación basada en residencia (Old Age Pension), la prestación contributiva de beneficio definido (Canadian Pension Plan), planes de pensiones ocupacionales y planes personales privados. El principal foco del panel se dio particularmente en las interacciones que reducían las prestaciones o impedían seguir trabajando, con lo cual se elimina la edad máxima de jubilación, y se suprime el requisito de abandono del trabajo en el Canadian Pension Plan. Del mismo modo, se sugiere que exista la posibilidad de mantener la posibilidad de realizar aportes al plan una vez que se esté jubilado, se elimine o reduzca el nivel de pérdida de beneficios en el sistema no contributivo focalizado y se entregue una mayor flexibilidad a los planes privados, haciéndolos menos dependientes de las empresas y el trabajo a tiempo completo. Finalmente, considerar la posibilidad de permitir un acceso anticipado y parcial que opere como mecanismo de transición al retiro. La mayoría de estas propuestas fueron acogidas, correspondiendo al penúltimo ciclo de reformas del sistema canadiense, que altera el sistema de cálculo de las prestaciones existes a la fecha para acomodar la eliminación de la cesación del trabajo, a la vez que amplía la regulación de los diversos tipos de planes previsionales voluntarios y ocupacionales. Sin embargo, el continuo descenso de estos últimos y la importancia que representaban, motivaría la reforma del último lustro, que eleva las cotizaciones y beneficios del CPP. La opción de la transición al retiro (phased retirement) también fue incorporada, si bien para los planes ocupacionales de beneficio definido. No hay una constancia expresa que el sistema de pensiones de transición haya tenido una aplicación masiva, sin embargo, al igual que ocurre en Australia, éste puede quedar supeditado a la regulación de cada plan ocupacional.

Las siguientes recomendaciones incluyen modificaciones a los otros dos grandes programas de importancia: el Seguro de Empleo y la Iniciativa Focalizada para Trabajadores Mayores.

En lo que respecta al primero, al igual que nuestro Seguro de Cesantía combina elementos de protección de los ingresos (pasivos) con prestaciones de reempleabilidad (activas)[3], siendo los primeros una renta de reemplazo calculada en base a las horas trabajadas durante un periodo dado unido a topes de prestaciones y un periodo de carencia de dos semanas. En promedio la prestación correspondía a un 55% del salario promedio. El componente activo del seguro combina servicios de búsqueda de empleo y consejería dirigidos a los trabajadores, de forma similar a nuestra Bolsa Nacional de Empleo, pero también medidas en favor de los empleadores que apoyan la administración de los recursos humanos, así como el financiamiento de medidas de investigación relacionadas. Adicionalmente, este seguro canadiense también comprende la regulación de subsidios de contratación, tanto en sus formas más directas como respecto a apoyos temporales o parciales de ingreso[4], apoyos a iniciativas de emprendimiento y proyectos de capacitación en labores. Las dificultades de este programa son, en los elementos iguales, similares a las que experimenta su contraparte nacional: adecuación de beneficios y disponibilidad de servicios en ciertas zonas. Sin embargo, traía un punto particular, que era el tratamiento de las indemnizaciones por despido, las cuales tenían que ser consumidas antes de acceder al seguro. Por ello se recomendó un tratamiento diferenciado en favor de los afiliados de largo plazo, típicamente viejos, donde haya

[3] De hecho, la experiencia canadiense sirvió de base a la creación del Seguro de Cesantía.
[4] Similares a lo implementado a propósito del COVID

una mayor intensidad en la aplicación de las medidas activas en la forma de servicios de capacitación, reentrenamiento y emprendimiento, así como la inclusión de una prestación especial que apunte a facilitar la movilidad geográfica de los trabajadores ante las ofertas de empleo.

El punto final de interés corresponde a la Iniciativa Focalizada para Trabajadores Mayores, correspondiente a un programa de apoyo a comunidades con una alta presencia de trabajadores mayores y que dependieran de una industria en declinación, similar a la situación de Lota en los 90. Originalmente considerado un programa temporal, la recomendación era mantenerlo en el tiempo, cosa que fue aceptada, siendo renovado a lo menos hasta 2017. Conforme los últimos datos disponibles[5] el programa apunta a locaciones pequeñas, de menos de 250.000 personas que experimenten un alto desempleo, estando focalizado específicamente a trabajadores mayores (55-64), que en su última versión sumó las condiciones de contar con ofertas de empleo no llenadas o disparidad de habilidades. Las prestaciones que entrega son las propias de un servicio de colocación de personal y capacitación, de forma similar a la operatoria de las medidas activas del seguro de empleo. La principal diferencia que tiene con éste es que opera sobre la base de proyectos privados, de forma análoga al FEP en el mundo previsional. Las evaluaciones realizadas del mismo muestran una mejora de la empleabilidad de sus participantes en un 6% en comparación a quienes no participan del mismo.

5.1.2. Reino Unido

Al igual que ocurre con Canadá, Reino Unido tiene a disposición una cantidad relativamente alta de información respecto a las políticas implementadas para enfrentar el envejecimiento poblacional en relación a su mercado laboral, siendo uno de los países que tienen un análisis profundo dentro de la serie "Ageing and Employment Policies" de la OCDE, con un tomo propio del año 2004, que cubre la evolución a partir de los años 70, y un documento breve reciente, para el periodo 2007-2017.

Al igual que la mayoría de los países de la OCDE, el Reino Unido experimenta un proceso de envejecimiento paulatino, cuyas proyecciones llevarían el año 2050 a tasas de dependencia del 82%, y si bien su sistema previsional no resulta tan afectado por esta tendencia, al estar compuesto por una gran variedad de elementos y de diversa naturaleza, sí existe un interés desde una perspectiva más laboral, a fin de mantener una fuerza de trabajo suficiente para cubrir la demanda por parte de la economía.

Al respecto, uno de los puntos notorios en la década de los 90 e inicios del 2000 era que la participación laboral comenzaba a caer bastante antes de la edad de jubilación de la pensión contributiva pública (65-60) si bien la mayor caída estaba en línea con su aplicación, por lo que se inició un proceso de ecualización de las edades de jubilación que se completaría a fines de la primera década del siglo XXI. A nivel de empleo, las tasas aparecían subiendo, desde los datos disponibles en 1992, si bien con una distribución desigual, más modesta en los varones. Sin embargo, la principal

[5] https://www.canada.ca/en/employment-social-development/corporate/reports/evaluations/2016-targeted-initiative-older-workers.html

tendencia era de distribución conforme al tipo de empleo, donde los trabajadores mayores aparecerían con una mayor proporción de miembros en actividades de autoempleo que los trabajadores menores, especialmente para el caso de los hombres, mientras que las mujeres tenían una mayor proporción comparativa de casos de trabajo temporal[6], si bien en ninguno de los casos excede la posición central que tiene el empleo asalariado para ambos sexos.

Por su parte, también era de gran importancia el empleo a tiempo parcial, especialmente entre las mujeres, siendo el Reino Unido uno de los países de la Unión Europea con mayor incidencia de esta modalidad contractual, con algo más del 60% en el segmento 50-64 años y donde un 90% de las encuestadas señala no querer un empleo a tiempo completo.

Con un bajo desempleo entre las personas mayores, la principal preocupación era incrementar la participación de los mismos en la fuerza de trabajo, razón por la cual, al igual que ocurrió con Canadá, se analizaron los puntos esenciales que impactarían en esta participación. Al respecto los resultados concluyeron que la primera causa era médica, especialmente entre los hombres, y de cuidado familiar entre las mujeres. Fuera de estas dos causas, el resto de los elementos apuntaría al balance existente entre los incentivos a permanecer o salir de la fuerza de trabajo dados por las políticas sociales del Estado y sus equivalentes en las empresas y la manera en que interactúan entre sí.

Para Reino Unido de principios del 2000, los principales elementos institucionales de este balance estaban dados por las reglas de la pensión pública de vejez, las condiciones de acceso a las prestaciones por invalidez e incapacidad y las condiciones encontradas en las políticas de pensiones ocupacionales de cada empresa.

En lo que respecta al sistema de pensiones, la edad efectiva de jubilación, comparada con la legal, era ligeramente superior para las mujeres (60,9) pero inferior para los hombres (62,4), sin que se apreciara una correlación precisa entre las edades de pensión oficiales (60 mujeres y 65 hombres) y reales. Si bien se planteó la posibilidad de incrementar derechamente la edad de jubilación, las diversas realidades locales en el país fueron retrasando su adopción hasta el 2010, donde la más reciente reforma del sistema no solo incrementó la edad de jubilación, esperando llegar a los 68 años para mediados de siglo, sino que debe sujetarse a una reevaluación compulsiva cada seis años.

Otro aspecto típicamente relacionado con el sistema previsional es la relación entre el nivel de las prestaciones, es decir su generosidad, y el incentivo que ello genera para la continuación del trabajo. Dado que el sistema británico tiene una pensión pública bajo un modelo de prestación plana, la cual tampoco es especialmente alta, esta condición no parece especialmente importante. El componente problemático de los sistemas previsionales está dado principalmente por el funcionamiento de los sistemas ocupacionales existentes. Estas pensiones, creadas por las empresas, bajo sus propias reglas, usualmente estaban acompañadas por requisitos de edad de retiro obligatorio, las cuales podían ser tan bajas como 50 años. Muchos de estos sistemas se encontraban conformados por seguros de beneficio definido, con reglas estrictas respecto al acceso a las prestaciones que incentivaban el retiro anticipado y, al estar centradas en el último sueldo,

[6] Respectivamente, 26% de autoempleo en el segmento de hombres de 60-64 años en comparación con 14,6 para 25-49 años. Por el lado de las mujeres, 8.1% de empleo temporal en comparación a 5.5%.

generaban rigidez en las modalidades de trabajo. Ya desde inicios de 2000 se proponía dotar a los sistemas previsionales ocupacionales de una mayor flexibilidad en la forma que generaban las prestaciones, cuestión que se concretó con las reformas de 2015, contando el Reino Unido con una de las mayores variedades de prestaciones previsionales, desde el pago a suma alzada, el acceso a rentas garantizadas, temporales o vitalicias, el acceso programado o no a los fondos y alternativas con y sin indexación. Igualmente se desincentivó la determinación de una edad de retiro obligatorio en este tipo de planes lo cual permite, en su conjunto, acceder a la pensión de forma parcial o programada, ajustando el nivel de trabajo que se quiere realizar, con lo cual el retiro "ya no es un solo evento que debe ser agendado en un momento específico del tiempo" (OECD, 2018)

Sin embargo, la mayor atención a los incentivos institucionales fue puesta fuera del sistema de pensiones por vejez, en los beneficios ante la invalidez y la enfermedad, toda vez que estos aparecían como mecanismos que permitían acceder a una suerte de retiro antes de alcanzar la edad de jubilación, al encontrarse que la inactividad por razones médicas estaba sobre los promedios de la OCDE y entre los primeros puestos de la Unión Europea en casi todos los grupos etarios sobre 50 años.

Por ello a mediados de los 2000 se iniciaron pilotos para limitar el acceso a las prestaciones por incapacidad, que incluían:

- Entrevistas a los solicitantes realizadas por especialistas
- Programas de rehabilitación vinculados a los sistemas de empleabilidad y capacitación
- Apoyo a la reincorporación al trabajo por parte de los potenciales beneficiarios
- Prestaciones monetarias de apoyo al retorno al trabajo.

Sin embargo, toda la regulación en torno a las prestaciones de invalidez sería reformada durante el 2008, a fin de incorporar una mayor participación de especialistas en la determinación de la condición. Asimismo, se mantuvo una aproximación basada principalmente en la rehabilitación y la permanencia, en la medida de lo posible, del sujeto en el puesto de trabajo.

Fuera de los elementos institucionales que crean desincentivos a la continuación del trabajo, el Reino Unido también abordó las problemáticas destinadas a incentivar la contratación y retención de personas mayores. La principal modificación, siguiendo las líneas de las políticas de la Unión Europea, fue el establecimiento de la no discriminación por motivos de edad. Conforme a estas disposiciones, las medidas tomadas contra un trabajador y que puedan estar basadas en torno a su edad, deben tener el respaldo de datos reales, no solo opiniones, de su validez. Siguiendo estas líneas, las edades de retiro por defecto de los sistemas ocupacionales fueron removidas en 2011.

Es interesante notar que entre la legislación propiamente laboral existe una vinculación entre las indemnizaciones por término de contrato y la edad legal de jubilación, toda vez que las primeras, de semana y media por año de trabajo, están sujetas a una reducción proporcional de 1/12 a partir del momento en que el trabajador cumple 64, para desaparecer a los 65.

Al igual que otras legislaciones, y de forma consistente con su propia realidad, el Reino Unido pone énfasis en promover la flexibilidad del trabajo para las personas mayores, existiendo un derecho a solicitar un mecanismo de flexibilización después de 26 semanas de trabajo, debiendo existir una razón de peso para que el empleador niegue la solicitud. Iniciativas de reeducación de trabajadores mayores, reconocimiento formal de competencias, adaptación de sistemas de enseñanza y promoción de la formación vocacional también son el centro del sistema.

5.1.3. Suecia

Suecia presenta la peculiar característica de contar con la adopción de todo un nuevo modelo previsional dentro del periodo en observación, cuya implementación inició a fines de los años noventa y se extiende hasta la actualidad. En el aspecto laboral, se trata de un país con una mayor prevalencia de los contratos colectivos como fuente normativa de las relaciones laborales, careciendo de elementos comunes a la realidad latinoamericana, como el salario mínimo.

En lo que respecta a los trabajadores mayores, la situación laboral ha sido positiva, con una tasa de empleo relativamente alta en comparación a los promedios de la Unión Europea (55,3% contra 45,5%) a lo que suma que la salida del mercado laboral también es relativamente tardía en comparación a los promedios de la su zona.

Al igual que ocurre con los demás países, los análisis se centran en tres aspectos que interaccionan con el mercado del trabajo: el funcionamiento de las políticas sociales; la retención y contratación de trabajadores mayores; y las medidas de extensión de la empleabilidad de los mismos.

El sistema previsional Sueco opera sobre una base no contributiva, la pensión garantizada, de monto relativamente bajo, cuya prestación se reduce en la medida que se obtienen ingresos por las pensiones contributivas. Éstas, por su parte, corresponden a una pensión de tipo nocional, es decir, reparto y contribución definida, donde la pensión resultante depende de los aportes realizados, la expectativa de vida de la cohorte y la edad de jubilación efectiva. A la que deben adicionarse aquellas obtenidas en los múltiples sistemas ocupacionales existentes en el país, que si bien no son obligatorios, se encuentran extendidos entre la mayor parte de la fuerza de trabajo.

A diferencia de otros países, Suecia cuenta con una edad de jubilación flexible, que inicia a partir de los 61 años, pero donde el acceso a las prestaciones no contributivas tiene que esperar hasta los 65 años, requiriendo 40 años de residencia para la obtención de la pensión completa, lo que hace que una parte importante de los nuevos jubilados (30%) se produzcan en tal edad (OECD, 2018). Si bien no existe una limitación per se a la duración de la carrera laboral, sí existe una edad específica a partir de la cual el empleador puede poner término al contrato fijada en 67 años. Tanto el acceso a la pensión como la edad de pérdida de protección ante el despido están en proceso de incremento, hacia 64 en el primer caso y 69 años el segundo, con excepciones para las personas con carreras laborales de más de 40 años. En conjunto, la flexibilidad en la edad de retiro, la determinación de la prestación general en base a las contribuciones, la ausencia de edades específicas en los sistemas ocupacionales y los diferenciales con las pensiones garantizadas, generan un fuerte incentivo al retraso de la jubilación. Durante las investigaciones en las cuales se propusieron los incrementos de

edad se constató una tendencia entre los trabajadores suecos a preferir una extensión del periodo de trabajo sobre los 65 años, especialmente entre las personas con alto nivel educativo, buena salud y buenas condiciones laborales.

Al ser las prestaciones jubilatorias completamente compatibles con el trabajo, es posible producir un esquema de retiros parciales, combinando jubilación y remuneración de forma de obtener un periodo de preparación para el retiro definitivo, con menos horas trabajadas, lo cual se extiende incluso a la pensión garantizada no contributiva, lo que resulta en que Suecia presenta la mayor cantidad de trabajadores que a la vez reciben pensión (17,2%), pero a la vez la menor cantidad de quienes declaran seguir trabajando por razones financieras.

El único elemento del sistema previsional que afecta a los incentivos del trabajo está dado por el acceso a las pensiones ocupacionales. Si bien estas no suelen contar con una edad de jubilación efectiva, el acceso a las mismas puede realizarse de forma previa a la establecida en el sistema público de pensiones, tan pronto como 55 años, y en algunos casos se permite que la prestación tome la forma de una renta garantizada por un periodo limitado de tiempo de 5 años. En 2013 se sugirió alinear las edades de acceso con las de las pensiones públicas, pero al tratarse de acuerdos bilaterales, las pensiones ocupacionales pueden presentar tal disparidad.

Junto con el sistema de pensiones, las otras instituciones sociales que suelen afectar a los incentivos a continuar en el trabajo son las prestaciones de desempleo, enfermedad e invalidez.

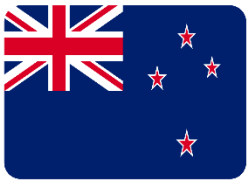
Respecto a las primeras, se trata de beneficios que no se encuentran vinculados a la edad, con lo cual las prestaciones de formación y subsidios destinados a los desempleados también se encuentran disponibles a los trabajadores mayores, sin embargo, tales se consideran ingresos pensionables y, por lo tanto, sujetos a cotizaciones. Las prestaciones también están sujetas a límites temporales (300 días) y de reemplazo (80% de las remuneraciones), debiendo el receptor estar inscrito como desempleado, estar buscando empleo y dispuesto a aceptar un empleo de al menos 3 horas al día y 17 a la semana. En consecuencia, se trata de un sistema de desempleo fuertemente vinculado con la reincorporación al mercado del trabajo.

En lo que respecta a la enfermedad e invalidez, cabe notar que ambas contingencias se encuentran protegidas por el mismo régimen, el que a su vez está coordinado con el sistema de protección de las lesiones laborales. En términos generales, este mecanismo establece una limitación a la duración de la incapacidad temporal, un mecanismo de rehabilitación y un servicio de búsqueda de empleo para los afectados. El proceso de calificación inicialmente se contrasta contra el propio empleo por un periodo inicial (90 días) luego contra otros trabajos con el mismo empleador (180 días) y luego contra cualquier trabajo en el mercado laboral. De forma similar a lo que ocurre en nuestro seguro de accidentes de trabajo, la calificación de invalidez procede luego de la terminación del periodo máximo de incapacidad temporal, que alcanza los dos años y medio, debiendo de todas formas mantenerse en las medidas de búsqueda de un trabajo adecuado a las capacidades que mantenga, estando excusados solo quienes sufran una enfermedad que los incapaciten de ello. Todos estos casos tienen un efecto también en el sistema previsional, quedando limitados a una edad de retiro de 65 años.

Las medidas para incentivar la contratación y retención de trabajadores son más limitadas, pero al igual que ocurrió en el caso del Reino Unido, Suecia incorporó la discriminación por edad como una categoría de comportamiento prohibido en todo tipo de actividades, existiendo una percepción del retiro como medida para dejar espacio a las generaciones jóvenes que todavía es importante tanto entre empleadores como sindicatos. Inusualmente, Suecia mantiene también una política de despidos donde el periodo de permanencia en el trabajo afecta la disponibilidad a ser desvinculado, toda vez que se exige que los despidos se realicen de forma inversa al periodo de incorporación.

Finalmente, en lo que respecta a la promoción de la empleabilidad de los trabajadores mayores, las medidas suecas siguen las pautas encontradas en los países previos: un énfasis en la capacitación a lo largo del ciclo vital, con el establecimiento de programas vocacionales dirigidos a adultos y el establecimiento de mecanismos de reconocimiento y validación de habilidades.

5.1.4. Nueva Zelanda



Los estudios en materia de trabajadores mayores siguen las pautas ya consideradas en relación con los países previos, si bien para este país se aprecia una mayor observación de fortalezas en su modelo que de debilidades específicas, lo cual puede deberse a las peculiaridades de su sistema previsional y a la rápida adopción de algunas de las principales medidas observadas en otros países anglosajones, sus resultados apuntan a ser uno de los países con mayor incremento de la participación de los mayores, con un 9%, solo por debajo de Estonia e Israel.

Así, la primera área a observar es la interacción que las políticas de protección social pueden tener en el incentivo o desincentivo a permanecer en la fuerza de trabajo. Aquí, mientras en varios países se destacan los problemas de aumento de edad, limitación del acceso anticipado, edades de jubilación compulsiva o focalización excesiva, hay una limitada apreciación a la revisión de la edad de jubilación, fundamentada principalmente en el costo que el sistema impone en las arcas públicas. El New Zeland Superannuation es un modelo particular que entrega pensiones en base a la residencia, con una prestación plana para las personas que cumplan el periodo máximo, la cual es completamente compatible con el trabajo y que solo es modificada en base al estatus matrimonial. El monto concreto, además, está alineado con el ingreso medio del país, lo que las torna más beneficiosas para los trabajadores con ingresos menores.

Tanto la compatibilidad como la ausencia de una reducción en su monto evitan que el acceso a la misma se constituya en un desincentivo a continuar en la fuerza de trabajo. En cuanto a la edad de la misma, su acceso se produce a los 65 años, edad que fue establecida en 1895, y que solo vio una baja temporal a inicios de los 90. Con todo, las altas proyecciones de costo del sistema (6,7% del PIB para 2060) han motivado una discusión sobre las alteraciones paramétricas necesarias para mantener la sostenibilidad del sistema.

Siendo este un sistema concentrado en el primer pilar, se trata de un nivel de protección básico e insuficiente para mantener el nivel de vida previo, por lo cual existe una segunda capa de prestaciones privadas, de carácter voluntario, a la cual los trabajadores pueden acceder y que al igual que en varios países anglosajones se concentra en mecanismos de tipo ocupacional. Estas

alternativas usualmente traen consigo el desincentivo de una edad de retiro propia y compulsiva. Tal situación no se encuentra en el país toda vez que durante los 90 se incorporaron las reglas de no discriminación por edad que en principio vetaban la obligatoriedad de retiro hasta la edad de acceso al Superannuation y luego lo prohibieron en términos absolutos. Así, la jubilación no se considera justa causa de terminación laboral.

Los estudios encontrados no referencian el funcionamiento de otras políticas sociales como la protección del empleo o la enfermedad dentro de los incentivos o desincentivos para este país.

El segundo punto aborda las condiciones para el potencial acceso al empleo de los trabajadores mayores. En este asunto suele incorporarse el tema de la discriminación por edad, cuestión que se encuentra abordada, al menos del punto de vista legislativo, como vimos recientemente. Ello no quita que el tema se mantenga presente, apuntando a la existencia de potenciales prejuicios en las políticas de contratación de las empresas que impacten en los trabajadores mayores, tales como la visión de falta de flexibilidad, poco propensos a incorporar tecnologías nuevas y similares. Con todo, en igual línea se encuentran generalizaciones positivas respecto al nivel de compromiso y responsabilidad. Esta forma de prejuicios no es exclusiva de las empresas, sino también de los trabajadores, tanto respecto a los compañeros, como respecto a sus propias capacidades de permanecer en la fuerza de trabajo.

Otro elemento importante correspondiente al acceso al mercado del trabajo, es que Nueva Zelanda tiene ya una larga historia de implementación de mecanismos de flexibilidad en el trabajo, iniciada en 1991 y refrendada durante el 2000, la cual mantiene una regulación para contratos indefinidos, de tiempo parcial, temporales, intermitentes e irregulares. Una de las fuerzas detrás de la temprana adopción de este tipo de medidas puede relacionarse con legislación respecto al cuidado infantil que prohibía mantener menores de 14 años solos en el hogar. Similar interés puede darse ya no con los menores, sino con la necesidad de cuidados de adultos por sus cónyuges autovalentes, o incluso para el cuidado de los nietos.

Un punto final que es destacado, son las medidas adoptadas para la mantención de la empleabilidad de este tipo de trabajadores, toda vez que Nueva Zelanda mantiene un amplio surtido de alternativas de capacitación y educación disponibles para su fuerza de trabajo, las cuales se sujetan a idénticas medidas de no discriminación que el resto de su legislación laboral, y si bien ello no impide que exista una menor proporción de trabajadores mayores en este tipo de programas, sí que genera una mayor aceptación por parte de las empresas a entregar estas alternativas, así como un mayor interés por parte de los trabajadores de tomarlas. Para el caso de iniciativas de capacitación dadas al interior de la empresa, Nueva Zelanda tiene un nivel de participación del segmento de trabajadores de 50 a 64 años, peculiarmente alto, del 50%. Junto con el interés de las empresas de implementar estas iniciativas, hay un importante apoyo gubernamental, con subsidios basados en resultados, préstamos libres de interés a los beneficiarios para el pago de las capacitaciones, materiales o textos y un sistema de remuneraciones basado en las habilidades antes que en la antigüedad.

5.1.5. Costa Rica

A diferencia de los casos anteriores, no se han encontrado estudios específicos respecto al tratamiento de los trabajadores mayores y el mercado laboral para Costa Rica. Ello no implica que en este país no exista un interés por este segmento de la población, toda vez que en la última década se ha incrementado la producción científica relacionada al estado de sus adultos mayores, principalmente en el plano sanitario, toda vez que se trata de uno de los países de América Latina que está sufriendo de forma importante el proceso de envejecimiento de la población. Así, por ejemplo, contamos con el informe de "Estado de Salud de la persona adulta mayor" del Ministerio de Salud Costarricense, y de la "Estrategia Nacional para el envejecimiento Saludable" para el periodo 2018-2020. No menos importante, en las postrimerías del siglo pasado se dicta la ley Integral para la Persona Adulta Mayor, creándose el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), que constituye el rector en materia de Envejecimiento y Vejez. A su vez, esta institución desarrolla una "Política Nacional de Envejecimiento y Vejez" para el periodo 2011-2021, cuyos estudios para su renovación iniciaron este año. Sin embargo, la lectura de tal estrategia da cuenta de una aproximación más inclinada a la protección de la salud y a la entrega de prestaciones de apoyo, por el Estado u otras instituciones, más que el análisis de los incentivos, desincentivos o medidas que pudieran incidir en una mayor participación de los trabajadores mayores en el mercado del trabajo. Se trata además de una aproximación con pocos detalles en lo que se desea implementar o las razones para hacerlo, funcionando más bien como una declaración de objetivos a lograr.

Con todo, sigue existiendo un cierto nivel de similitud en varias de las aproximaciones que estos objetivos genéricos realizan respecto a aquellos aspectos que pueden ser conectados con el mercado del trabajo. Otros documentos académicos abordan indirectamente situaciones de incentivo o desincentivo al mercado laboral, pero ello ocurre principalmente a propósito de la informalidad laboral, más que respecto a la población mayor, toda vez que la prevalencia del fenómeno es todavía importante.

A fin de facilitar la comparación entre todos los países involucrados en la muestra, abordaremos las medidas señaladas por la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez y otros documentos bajo la división de: incentivos y desincentivos en políticas sociales; medidas para mejorar la retención de trabajadores mayores y finalmente, medidas para incrementar la empleabilidad.

En lo que respecta a la interacción de políticas públicas, no existe una mención importante respecto a la importancia o necesidad de incrementar la edad de jubilación o de flexibilizar el acceso a la misma. De hecho, la orientación del CONAPAM apunta más a la implementación de mecanismos no contributivos para la protección de este segmento. Al respecto considera necesario "ampliar la cobertura de los sistemas de protección social y seguridad social con el fin de que abarquen a una proporción cada vez mayor de la población que trabaja en el sector formal e informal" y "ampliar de manera progresiva y sustentable la cobertura y suficiencia de las pensiones no contributivas, sobre la base de criterios de focalización que aseguren la inclusión de las personas adultas mayores en situación de riesgo social". (CONAPAM, 2011)

Ello no implica que no se reconozcan los efectos potencialmente perjudiciales, toda vez que algunas publicaciones destacan que el efecto del envejecimiento requerirá aumentar el periodo de labores o la edad de jubilación para mantener la productividad del país en el mismo nivel, específicamente 1,4 años adicionales, hasta 2040, pero 11 años para 2088, a falta de otras políticas aplicables (CELADE, 2013). Con todo, la publicación no especifica potenciales medidas para lograr este retraso en el abandono de la fuerza de trabajo.

Si bien la edad de jubilación (65 años) en sí no recibe mucha atención, diferente es la situación respecto del nivel de las cotizaciones del seguro social, principalmente por su efecto en la formalidad laboral. Ello en atención a que su nivel sería superior al promedio de la OCDE (36,5% contra 27,2%), así como contar con requisitos de aportes mínimos para pensiones de a lo menos 180 meses para pensiones parciales. Así, mientras las altas cotizaciones incentivan la informalidad por las potenciales ganancias de evadir su pago, la exigencia de un periodo prolongado para acceder a la pensión se torna en un desincentivo a que trabajadores previamente informales se incorporen al mercado formal hacia el final de su vida laboral, al no contar con tiempo para generar el periodo mínimo. En un sentido similar, las cotizaciones están sujetas a un mínimo que no se ajusta en relación a la jornada de trabajo, con lo cual el nivel de pagos resulta superior para los trabajadores de tiempo parcial. Considerando la importancia que tiene la flexibilidad en el trabajo de los mayores, este también constituye un desincentivo a su implementación, no obstante, es parte de los objetivos planteados por el CONAPAM.

En materia de retención de trabajadores, el combate contra los estereotipos asociados a la vejez, tanto dentro de las empresas como respecto a las propias personas está igualmente presente. No existe una referencia específica hacia el establecimiento o aplicación directa de un estatuto de no discriminación por edad, lo que no obsta a que pueda existir un mandato genérico de no discriminación, y que no se haya utilizado a este respecto. En cambio sí se promueve el establecimiento de beneficios fiscales en la materia, a fin de que las empresas no desvinculen a su fuerza de trabajo de más edad.

Con todo, las medidas que aparecen con más énfasis son las que se suelen asociar con incremento de la empleabilidad. Costa Rica mantiene un nivel de gasto educativo bastante relevante, sin embargo al igual que muchos países de la región, el nivel educativo de las personas de mayor edad muestra una importante diferencia en relación con las personas más jóvenes. Ello representa una dificultad para su mantención en la fuerza de trabajo, ya que al evolucionar las formas de producción parte de los conocimientos previos quedan obsoletos, y sin bases sólidas educativas, la adquisición de nuevos conocimientos puede verse resentida. Por ello, al igual que en los casos previos es posible encontrar objetivos en las políticas de envejecimiento que propenden al establecimiento de mecanismos de capacitación y educación cuya oferta sea dirigida específicamente a las personas mayores, tanto con miras a su mantención en el mercado laboral propiamente tal, como respecto al apoyo de iniciativas de emprendimiento. Al respecto podemos encontrar los numerales 3, 5 y 11 del objetivo número 1 de la política nacional de envejecimiento, que apuntan a la materialización de este tipo de iniciativas.

5.2. ANÁLISIS REVISIÓN EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Cuando se revisan las políticas implementadas en pos de la mayor incorporación de los trabajadores mayores al mercado del trabajo en los cinco países de la muestra es posible encontrar similitudes en las líneas gruesas de actuación, lo cual puede deberse tanto al hecho que en gran medida comparten un ámbito geográfico (la Unión Europea), cultural (la Mancomunidad anglosajona) o han aplicado pautas de análisis de las mismas entidades internacionales (OCDE).

Sin embargo, también es posible notar algunas diferencias en los detalles de las políticas aplicadas, ya sea merced de su experiencia histórica o las estructuras prexistentes de los sistemas previsionales y laborales, así como de las influencias del entorno en el cual se desarrollan.

El primer gran campo de actuación apunta a ajustar la operatoria de los programas sociales, de forma tal que los mismos no se constituyan en un desincentivo a los trabajadores mayores para continuar en el mercado del trabajo si así lo quisieran. Este tipo de políticas se aprecia especialmente en Canadá, Reino Unido y Suecia, mostrando rasgos diferentes en el caso de Nueva Zelanda y Costa Rica. Tales medidas son desde el punto de vista teórico las más sencillas de alcanzar, ya que se basan simplemente en detectar un desajuste entre las condiciones de una política pública y aplicación al objetivo de extensión de la carrera laboral, sin embargo, en la práctica pueden ser extremadamente difíciles de implementar, por los intereses de corto plazo que suelen afectar en los variados grupos involucrados, apreciándose una mayor facilidad relativa en los casos donde la necesidad fue prevista con anticipación suficiente y le fue asignada una etapa de transición relativamente larga.

En lo que respecta al primer grupo de países, se generó una importante modificación de sus sistemas previsionales a partir de los años 90, donde las proyecciones de las entidades responsables de la supervisión de los sistemas daban cuenta de la insostenibilidad financiera que tendrían que afrontar de no realizar cambios. En ese marco, comienza no sólo a darse la discusión respecto al sistema previsional en sí, sino que también se incorpora la problemática del envejecimiento futuro y el impacto que éste tendría en los sistemas previsionales y en el mercado del trabajo. Estos tres países llegarían al punto de estructurar sus sistemas previsionales de forma relativamente similar, con una prestación básica no contributiva, una prestación pública contributiva y un sistema ocupacional relativamente extendido pero no obligatorio. Así, cuando se incorpora la perspectiva de los incentivos en el sistema previsional comienzan a apreciarse ciertos defectos en el funcionamiento de algunos de sus componentes, existiendo respuestas diferentes en cada caso.

A nivel de las prestaciones no contributivas la principal dificultad corresponde a la **reducción de los beneficios por la obtención de ingresos laborales**. Sin embargo, dado que se trata de prestaciones financiadas por el Estado la discusión guarda mayor relación con la capacidad presupuestaria de cada país para eliminar estos límites y con la proporción en que impactan estos sistemas en las tasas de reemplazo finales. Al contar todos ellos con altos niveles de formalidad, el impacto de estos programas es relativamente pequeño, especialmente porque existen mecanismos que relacionan los montos de este tipo de prestaciones, con los sistemas contributivos, voluntarios y ocupacionales, **minimizando el desincentivo que implican con una reducción suave y estableciendo un límite de ingresos permitido relativamente alto**. Téngase presente que en un contexto de alta informalidad los incentivos operan en forma diferente, ya que la capacidad de reducir las prestaciones en razón de la obtención de ingresos (laborales o no) depende de que los

mismos sean detectados, con lo cual la medida de suavizar o eliminar la pérdida respectiva es más un reconocimiento de la situación, antes que un incentivo en sí.

En los casos de Suecia y Reino Unido, se aprecia una vinculación entre la edad de acceso a las prestaciones no contributivas y la reducción de los mecanismos de protección al empleo (indemnizaciones) que unidos a una edad de acceso diferenciada y más tardía que la prestación contributiva, incentivan a permanecer el mayor tiempo posible en el puesto de trabajo y a retener a los trabajadores mayores hasta que lleguen a tal barrera.

Una situación completamente diferente se da para Nueva Zelanda, donde el elemento contributivo tiene un carácter de voluntario, con lo cual una parte importante de los ingresos de la vejez dependen de la prestación no contributiva, cuyas principales características llevan largo tiempo fijas, al punto que la edad de jubilación (65 años) se mantiene en los niveles de 1895[7]. Ello ha generado que exista una mayor disponibilidad de información del contexto político de la discusión en este país, pues la negativa a realizar cambios al sistema, no obstante las proyecciones del incremento de costos desde un 4,2% del PIB en 2015 a un 6,7% del PIB en 2060, siendo ésta una de las principales posiciones políticas en este país durante 2015. En términos que recuerdan en buena medida la situación propia "todos los partidos parecen pensar que la política sobre el New Zeland Superannuation es cualquiera que sirva para ser electo en este año"[8] (Littlewood, The coming debate on New Zealand Superannuation – the review process, 2015). Los más recientes informes vistos en el tema, de 2018, no dan cuenta de cambio alguno en la evolución del sistema no contributivo neozelandés, lo que deja en claro que la problemática se mantiene. Por su parte, la situación en Costa Rica es más bien la opuesta, ya que **al contar con mecanismos no contributivos limitados y una alta informalidad**, la expansión de los mismos se presenta como un objetivo en sí.

Con todo, el foco principal en los mecanismos de pensiones se da con los sistemas ocupacionales y su relación con el sistema contributivo general, ya que este último, de contar con la exigencia de abandono del mercado del trabajo, establece una barrera de terminación general, mientras que los primeros solo tienen efectos locales. Ello no los hace menos relevantes, dadas las dificultades asociadas a la capacitación y recontratación de trabajadores mayores, por lo cual una de las medidas más extendidas que se aprecian en la muestra **es la eliminación del retiro compulsivo a una edad determinada**, en ambos sistemas. Solo en Suecia se aprecia la mantención de estas limitaciones, lo cual guarda relación con un sistema ocupacional más extendido pero también más concentrado en áreas de la economía, en lugar de empresas concretas y donde los intereses de los sindicatos pesan de forma importante, siendo la necesidad de dar tiraje a las carreras laborales un argumento muy recurrente.

Es importante llamar la atención a la interacción entre los tres mecanismos del sistema y la decisión de retiro. En aquellos países donde todos los componentes están presentes, son los sistemas ocupacionales los que pueden ser configurados para crear periodos de transición hacia el retiro, al admitir una edad de acceso a la jubilación relativamente baja, con prestaciones parciales temporales al ser unida a una reducción de horas de trabajo o con un puesto que tenga una carga menor (y

[7] Conforme a datos de Naciones Unidas, la expectativa de vida a los 65 años en 1950 (el dato más antiguo disponible) era de 14 años, mientras que para 2015 había subido a 20,5 años lo que implica un incremento del 33%.

[8] All parties seem to think that policy on NZS is 'whatever it takes to get elected this year'

consecuentemente, menores ingresos). Así, nos podemos encontrar con situaciones donde existen múltiples edades para acceder a la jubilación, diferenciadas según se trate del componente ocupacional, contributivo general o no contributivo. En aquellos casos donde las pensiones ocupacionales no existen, los sistemas generales pueden contar con mecanismos de flexibilidad para generar estos empleos puente (como en el caso de Suecia). Los sistemas rígidos en cambio, cuando admiten la compatibilidad de las prestaciones previsionales con el trabajo, generan un incremento en los ingresos del pensionado activo que magnifican el impacto posterior cuando tiene que pasar a un retiro pleno, sin producir una transición suave, sino que abrupta, que puede requerir de mayores apoyos fiscales, como se aprecia en la situación costarricense.

En síntesis, en lo que respecta a los sistemas previsionales la evidencia apunta a eliminar el retiro compulsivo como requisito para acceder a la pensión, eliminar las edades de retiro obligatorias, suavizar o eliminar la reducción de beneficios en las prestaciones no contributivas y flexibilizar el acceso a las contributivas en la medida que permitan crear periodos de transición al retiro.

Ahora bien ¿Cómo se ha dado el proceso de ajustes de estos elementos? En su mayoría la literatura no detalla los equilibrios políticos que las reformas revisadas requirieron, pero sí se aprecian ciertas pautas generales. Así, mientras Canadá, Reino Unido, Suecia y Nueva Zelanda realizaron reformas relativamente importantes en los 90, previendo las dificultades de sostenibilidad de sus sistemas, las mismas fueron establecidas sobre la base de una importante cantidad de información y con consensos relativamente amplios. Como las proyecciones de crisis apuntaban hacia la primera y segunda década del siglo XXI, la disponibilidad de 15 a 20 años para ajustarse permitió dar lugar a transiciones largas y ajustes pausados, como ocurre en Suecia, donde convive el sistema nocional con el antiguo sistema de reparto, cada uno con sus propias reglas de cálculo[9]. Aquellos cambios más abruptos o con efectos más inmediatos tienden a generar una resistencia más importante, como da cuenta la situación del Reino Unido, que vio en una década tres reformas diferentes al sistema previsional, con ajustes y retrasos a la actualización de la edad de jubilación contributiva.

No menos importante es considerar que algunas de las modificaciones introducidas pueden tener efectos adversos en otros elementos del sistema. Canadá, por ejemplo, contaba con un sistema donde el principal formador de la tasa de reemplazo correspondía a los sistemas ocupacionales con un complemento de mecanismos de ahorro individual[10]. Si bien la eliminación de las edades de retiro en las empresas facilitaban la permanencia de los trabajadores, no debe dejar de considerarse que este tipo de planes forma parte de una estrategia de manejo del personal por parte de las compañías, con lo cual la eliminación del retiro les quitaba también una herramienta y un incentivo a contar con estas medidas. Resultado de ello, entre otros factores, fue la caída de la cobertura de este tipo de mecanismos, lo que abrió un nuevo ciclo de reformas en Canadá, con posturas divididas entre darle obligatoriedad a los planes ocupacionales o reformar el Canadian Pension Plan, aumentando las cotizaciones y prestaciones, postura que prevaleció finalmente, lo que nuevamente requirió un acuerdo amplio, dada la rigidez de la normativa para reformar este sistema previsional.

En otras áreas de la Seguridad Social se aprecia una revisión de los mecanismos de protección ante el desempleo, la enfermedad y discapacidad, los cuales pueden ser vistos como una alternativa de

[9] Ello no quita algunas reacciones en los años donde los fondos nocionales tuvieron rentabilidades negativas.
[10] El Canadian Pension Plan tenía entonces una tasa de reemplazo del 25% de los ingresos promedios de la vida.

salida temprana del mercado del trabajo en caso de que los beneficios sean relativamente altos o tengan una duración extensa. En estos casos no se está frente a una traba para poder contar con la prestación y seguir trabajando, sino con un uso de las prestaciones respectivas precisamente para dejar de laborar. Por ello las medidas que se encuentran en la corrección de tales políticas apuntan a un mayor control técnico del acaecimiento de la contingencia respectiva, especialmente en los casos de enfermedad e invalidez, y una limitación general a la duración de las prestaciones, ya sea al vincularlas con las edades de jubilación, tal como ocurre con las pensiones de invalidez del seguro social de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales chileno, las cuales duran hasta alcanzar la edad de jubilación legal[11]; ya sea condicionándolas a la realización de actividades de capacitación o rehabilitación que permitan la reincorporación al mercado laboral formal, bajo sanción de perder los beneficios. Con ello, el énfasis de prestaciones se coloca en la rehabilitación más que en la sustitución de ingresos, perspectiva que en la Seguridad Social chilena es limitada.

Fuera del campo de las políticas sociales, y en materias de retención de trabajadores mayores, la medida más extendida es el establecimiento de una normativa de no discriminación por edad, la cual puede también ser considerada una de las justificaciones de la eliminación de las edades de retiro obligatorio. Sin embargo esta es otra medida donde consta una discusión política importante, no tanto en relación con el contenido de la misma, sino con la extensión de la obligación. Así, mientras hay quienes argumentan que la no discriminación tiene que reflejarse en los hechos, esto es, que exista una igual proporción de trabajadores con acceso a medidas como la capacitación al interior de la empresa, otros apuntan a que en la práctica siempre habrá situaciones en las cuales la edad no sea un factor negativo, y que por lo tanto, un enunciado drástico solo abre un espacio para la judicialización. Tales posiciones fueron particularmente intensas en el Reino Unido, pero en última instancia se plegó a las disposiciones de la Unión Europea. Una postura más intermedia la refleja Canadá, donde la diferenciación es admisible, siempre que pueda de buena fe ser justificada. En el mismo campo un elemento destacado es que más allá de lo normativo, también es necesario adoptar medidas en torno a la percepción de los trabajadores mayores, tanto respecto a las empresas para que conserven a los que tengan, como respecto a los trabajadores mismos de forma que quieran continuar.

Otro elemento bastante extendido tiene que ver con la flexibilización de las relaciones laborales, no solo con respecto a los tipos de contratación existentes, sino también respecto a la posibilidad de acordar modalidades de cumplimiento y ajustar el nivel de ingresos o de tiempo de dedicación a la actividad a lo largo de la carrera. Tal medida no necesariamente guarda relación con los trabajadores mayores. De hecho, tanto en Reino Unido como en Nueva Zelanda los estudios indican que los principales objetivos de las medidas eran los segmentos más jóvenes, con obligaciones familiares que impedían su incorporación al mercado del trabajo, lo que no obsta a que los trabajadores mayores también hagan un uso importante de las alternativas de flexibilización. Cabe destacar que en el caso del Reino Unido, esta alternativa es un derecho que cualquier trabajador con un periodo de permanencia en la empresa puede solicitar, y que no puede ser negado salvo que exista causa justificada, existiendo una tasa relativamente alta de aceptación (75%). En buena medida se trata de mecanismos que dependen de la capacidad de las empresas y trabajadores de utilizar tales alternativas de buena fe, y que tal como sucedió con el teletrabajo durante la pandemia, implican

[11] Pero de forma opuesta a la operatoria de las pensiones de invalidez del DL 3.500, las cuales son indefinidas.

no solo un cambio normativo sino que también cultural, siendo imperioso que una medida así se tome sin ahogarla en un cúmulo de regulaciones anexas que la desincentiven.

Claramente, el impacto de la modificación de las regulaciones laborales se restringe al empleo formal, por cuanto el informal, por su propia naturaleza, hace caso omiso de las restricciones y regulaciones impuestas por la ley, sean beneficiosas o perjudiciales para los trabajadores mayores. Sin embargo, también es posible considerar que la corrección de los desincentivos a la continuación de la actividad laboral por los mayores, tales como la excesiva rigidez de los contratos, pueden ayudar a reducir la informalidad, por cuanto la existencia de la misma en parte se relaciona con la negativa legal a aceptar ciertas formas de organización (evasión de condiciones), así como respecto a los costos asociados a la contratación (evasión tributaria y previsional), siendo este último elemento menor respecto a los trabajadores que alcanzaron la edad de jubilación, al estar eximidos tanto ellos como sus empleadores de la obligación de cotizar en el sistema chileno.

Finalmente, un campo también relativamente común en los países de la muestra es el trabajo en la empleabilidad de los mayores. Al igual que en el caso anterior las medidas generales no apuntan necesariamente a los trabajadores mayores, sino a toda la fuerza de trabajo, destacando los elementos de educación continua e incentivos a la capacitación y formación tanto dentro como fuera de la empresa. Pero acá pueden verse algunos casos particulares de personalización de medidas dirigidas a zonas específicas, industrias concretas y grupos etarios, especialmente en el caso de Canadá, donde la declinación de algunas actividades económicas combina un factor etario y geográfico a la vez, y cuyos mecanismos de respuesta fueron objeto de varias reformas, a fin de detectar y eliminar los desincentivos que tenían. En última instancia, las iniciativas más efectivas parecerían apuntar a la asistencia en la búsqueda de empleo, y al igual que en el caso de Chile las dificultades encontradas no eran de tipo normativo, sino respecto a la oferta adecuada de puestos de trabajo que pudieran ser ocupados por este tipo de trabajadores y su locación en áreas específicas. Así, los resultados mejoran si se combina la intermediación con medidas de capacitación y/o reconocimiento de habilidades que estén diseñadas específicamente para los trabajadores mayores, para lo cual, reconociendo que una aproximación estandarizada es ineficaz, se utilizan programas licitados, dando pie a que diversas instituciones presenten sus propias aproximaciones en alcance, materia y grupos objetivos, manteniéndose o descartándose en base a sus resultados.

Desde el punto de vista de la aplicación a la realidad nacional, la incorporación de acciones similares pasaría más por una cuestión de práctica antes que por elementos normativos específicos, no obstante estos también tienen su campo, especialmente en lo que a flexibilidad laboral refiere. Las políticas previsionales chilenas no suelen en su mayoría basarse en un retiro obligatorio a la edad de jubilación, no obstante ésta sigue sirviendo como punto de referencia a la hora de materializarlo. Sí hay un espacio para flexibilizar las modalidades de pensión en sí, toda vez que éstas dejan menos espacio para programar un periodo de retiro parcial, medida que puede ser incorporada para elevar la edad de jubilación no contributiva, disociándose del elemento contributivo.

Más interesante aún es la interrelación de la protección de la incapacidad (salud e invalidez) con los mecanismos de empleabilidad, que al contar con una aproximación principalmente desde la rehabilitación y reincorporación al mercado del trabajo, en lugar de su vinculación con la vejez, permiten extender la carrera laboral y reducir los costos en prestaciones de invalidez, por lo que ameritaría separar estos tipos de pensiones.

En conclusión, el establecimiento de políticas para mejorar la empleabilidad de personas mayores pasa por trabajar en los elementos normativos que desincentivan la continuación del trabajo y en aquellas iniciativas que facilitan la continuación o búsqueda de nuevos empleos. Dentro del primer campo, la eliminación de los mecanismos de retiro obligatorio aparece de forma generalizada, si bien de escasa aplicación a la realidad nacional. Más interesante es la relación que se da entre los diversos regímenes que componen los sistemas previsionales y su efecto en la edad de retiro, la cual tiende a tener alguna relación con el componente que más significancia tenga para los trabajadores. En consecuencia, subir tal edad puede contribuir a alargar la carrera laboral, no obstante lo cual, un cambio abrupto es un importante generador de tensiones políticas. La utilización de periodos de transición relativamente largos (10 a 20 años) pareciera ayudar a facilitar el proceso. Sin embargo, también contribuye la posibilidad de acceder de forma flexible a las prestaciones existentes en los demás niveles del sistema, generando un plan de retiro que mantenga el nivel de ingreso en lugar de incrementarlo.

Otras políticas sociales también pueden generar desincentivos, principalmente las prestaciones económicas por incapacidad, invalidez y cesantía, en la medida que el nivel de beneficios sea alto, la duración difícil de precisar y no se requieran acciones tendientes a solucionar la base de la prestación. En tal sentido, Chile tiene algunos de los avances incorporados en su Seguro de Cesantía, si bien la concreción de los elementos más activos de intermediación todavía tiene un alcance limitado. Acá las mayores flaquezas estarían en la duración incierta de las prestaciones por incapacidad no laboral y la operatoria de la discapacidad, con prestaciones altas y bajo énfasis en la rehabilitación, contrario a lo que ocurre en el sistema de accidentes del trabajo para ambas prestaciones.

En el área de la permanencia en el trabajo, encontramos de forma extendida las medidas de no discriminación y flexibilidad. Respecto a la primera, nuestro país cuenta con una amplía normativa de no discriminación que considera la edad, lo que lo pondría en línea con la experiencia internacional. Sin embargo, la problemática debe centrarse principalmente en la percepción social de las personas mayores, de modo que las empresas busquen mantenerlos y ellos quieran permanecer. Las dinámicas demográficas bien pueden forzar lo primero, sin embargo incentivar a la permanencia en el empleo, o al menos en el mercado, es algo más difícil de conseguir, especialmente si la relación que se tiene con el trabajo es negativa.

La flexibilidad es otro punto pendiente en Chile, cuya legislación laboral admite poco espacio para alternativas y tiende a ser burocrática, respondiendo a patrones propios de mediados del siglo pasado[12]. La más reciente innovación en la materia corresponde al teletrabajo y sólo las excepcionales situaciones dadas por el COVID facilitaron su incorporación, y aun así con numerosas regulaciones asociadas. Revisar no sólo las alternativas existentes sino también su implementación y forma de aplicación a Chile es un punto en el que queda por profundizar. Estas alternativas si bien no son exclusivas para trabajadores mayores, ciertamente constituyen una facilidad para su mantención, especialmente teniendo a la vista que reducen la importancia de los factores que alejan al segmento del trabajo, lo que a su vez permitiría en parte reducir el nivel de informalidad laboral.

[12] O anteriores, como buena parte de las causales de despido, por ejemplo, que pertenecen al texto original de los años 30.

Otro tanto ocurre con las medidas de empleabilidad. Si bien no se trata de una institucionalidad dirigida específicamente a los trabajadores mayores, sí hay algunas formas de aplicación que les son particularmente importantes. Como base, deben existir políticas de educación continua, las cuales conectan los elementos de empleabilidad y no discriminación. De forma más específica, programas de nivelación y finalización de estudios son útiles para los trabajadores mayores, donde se da una brecha educativa importante en comparación a los trabajadores jóvenes. Sin embargo, de forma adicional, un importante punto destacado en la literatura es el rol de los sistemas de certificación de habilidades, ya que la mera experiencia ha suplido parte de las carencias del segmento, pero se constituyen en una barrera cuando la normativa requiere la acreditación formal de las mismas. En la misma línea, programas dirigidos a trabajadores mayores, diseñados específicamente para ellos y vinculados a mecanismos de búsqueda de empleo aparecen como iniciativas particularmente eficaces.

Países	Neutralidad de las políticas sociales	Permanencia en el empleo	Mejora en empleabilidad	Condiciones políticas
Canadá	• Eliminación de la edad de retiro obligatorio a nivel federal • Eliminación del requisito de salida del mercado del trabajo • Eliminación de la reducción de beneficios por ingresos laborales • Flexibilización de los sistemas ocupacionales • Permitir acceso parcial como transición al retiro	• Flexibilidad en la contratación • Confrontación de estereotipos relacionados con la edad, tanto en empresas como en trabajadores	• Mecanismos de capacitación focalizados y vinculados a prestaciones por desempleo • Promoción de la educación continua • Prestaciones para capacitación en el empleo • Apoyos temporales a los ingresos • Prestaciones por emprendimiento	• Amplios acuerdos necesarios como parte de la normativa. • División en políticas sucesivas en torno al refuerzo de planes ocupacionales o mejora del sistema general
Reino Unido	• Igualación de la edad de jubilación • Incremento de la edad de la pensión pública • Reevaluación obligatoria cada seis años • Flexibilización de los sistemas ocupacionales • Eliminación de la edad de retiro ocupacional por defecto	• Mayor énfasis en la rehabilitación ante situaciones de incapacidad • No discriminación por motivos de edad • Vinculación del retiro con las indemnizaciones por despido • Flexibilización exigible al empleador	• Reeducación de trabajadores mayores • Reconocimiento formal de competencias • Adaptación de los sistemas de enseñanza	• Modificaciones iniciales con apoyos amplios. • Aumento de edad de jubilación muy discutido y con calendario cambiante. • Cierta resistencia a incorporación de normativa europea de no discriminación.

Países	Neutralidad de las políticas sociales	Permanencia en el empleo	Mejora en empleabilidad	Condiciones políticas
Suecia	• Edad de pensión mínima en el sistema general • Incremento de la edad de pensión no contributiva	• Duración del contrato vinculado a la jubilación no contributiva • Flexibilidad laboral; normativa de no discriminación • Política de despidos asociados a antigüedad laboral	• Prestaciones por desempleo requieren búsqueda activa vinculada a rehabilitación o capacitación • Capacitación a lo largo del ciclo vital, con el establecimiento de programas vocacionales dirigidos a adultos y el establecimiento de mecanismos de reconocimiento y validación de habilidades	• Modificaciones iniciales con amplio apoyo. • Tensiones en años de rentabilidad nocional negativa • Elementos ocupacionales dejados a la política sindical.
Nueva Zelanda	• Pensión compatible con continuación del trabajo • Edad de retiro en revisión	• Normativa de no discriminación por edad	• Flexibilización en el empleo • Alternativas de capacitación intra y extra empresa	• No modificación del sistema como postura política. • Altas tensiones a medida que el costo de la pensión básica se incrementa
Costa Rica	• Ampliar cobertura de beneficios no contributivos • Ajustar nivel de cotizaciones	• Beneficios tributarios a la permanencia	• Mecanismos de capacitación focalizados	• Sin información precisa en la materia.

6. CARACTERIZACIÓN MERCADO LABORAL

La caracterización del mercado laboral de las personas entre 55 y 75 años se dividirá en 3 secciones. La primera sección analiza la evolución dentro de los 10 últimos años para la participación laboral del rango de edad, describiendo las dinámicas en su distribución con un análisis estático para el segmento etario. Adicionalmente, se profundizará en las características de los trabajadores ocupados, en términos de la calidad de su empleo, del sector económico al cual pertenecen y la jornada laboral con que cumplen, entre otros componentes. Para este propósito se utiliza la Encuesta Nacional de Empleo 2012-2021, observando un trimestre móvil por año.

La encuesta ENE no permite identificar el estado previsional de sus entrevistados, es decir, si ha ejercido su derecho de pensión. Este hito es relevante para la caracterización de este rango etario, independiente de su estado laboral, si es inactivo o pertenece a la fuerza de trabajo.

La segunda parte del análisis permite hacer una estimación respecto a la situación previsional del segmento etario. Para realizar este cálculo, se utilizará la Encuesta de Protección Social 2015 en conjunto con la base de datos administrativos del Historial Previsional de Afiliados, Activos y Pensionados y Fallecidos (HPA). Con el cruce de estas fuentes de información es posible caracterizar a las personas en términos previsionales, identificando su estado de pensión.

En una tercera parte se hace una revisión de dos documentos relevantes para el estudio, los que hacen una descripción sobre las preferencias de las personas del segmento etario respecto a su participación laboral.

Dentro de los resultados principales se destaca que entre los años 2012 y 2019, la tasa de ocupación para el segmento etario presentaba una tendencia al alza, desde 48,8% hasta 52,3%. Asimismo la tasa de desocupación se mantuvo en un rango de variación acotado, entre 3,1% y 4,6%. Por otro lado, la tasa de inactividad presentó una tendencia a la baja, lo que es acorde al aumento en la fuerza laboral sobre la población en análisis. En suma, una mayor cantidad y proporción de personas en el rango de edad estaban trabajando, efecto que se observa para los diferentes quinquenios de edad.

A partir del año 2020, con el impacto de la pandemia del COVID-19 sobre la economía nacional, se genera un corte en las tendencias de crecimiento de la fuerza laboral, observándose un retroceso hacia niveles que resultan ser los más bajos del periodo analizado. En el 2021 se presentan algunos repuntes en tasas de participación en distintos rangos de edad.

En una revisión de aspectos previsionales, se encuentra que cerca del 12% de los ocupados del rango de edad entre 55 y 75 años están pensionados, es decir, que continúan trabajando tanto de forma formal como informal.

6.1. PERFILES LABORALES Y PREVISIONALES DE PERSONAS ENTRE 55 Y 75 AÑOS DE EDAD

En el mercado laboral de este segmento etario se pueden destacar algunos perfiles de situaciones que son de interés para el análisis. La situación laboral de las personas entre 55 y 75 años de edad se puede separar entre la población inactiva y activa laboralmente, estos últimos constituyen la fuerza de trabajo dentro del rango.

En el grupo de inactivos se encuentran las personas que no tienen interés en trabajar, los cuales pueden tener distintas razones para no hacerlo. Por otro lado, dentro de los ocupados y desocupados existe interés por saber su situación previsional en términos de su retiro de la fuerza laboral. Es decir, identificar a los pensionados que están activos laboralmente, tanto ocupados como desocupados. Este segmento representa a las personas que demuestran interés por continuar trabajando después del retiro del mercado laboral formal. Para identificar a este grupo se utiliza la Encuesta de Protección Social (EPS) 2015 en conjunto con la base de datos administrativos de la Historia Previsional de Afiliados (HPA) con cierre en diciembre 2019.

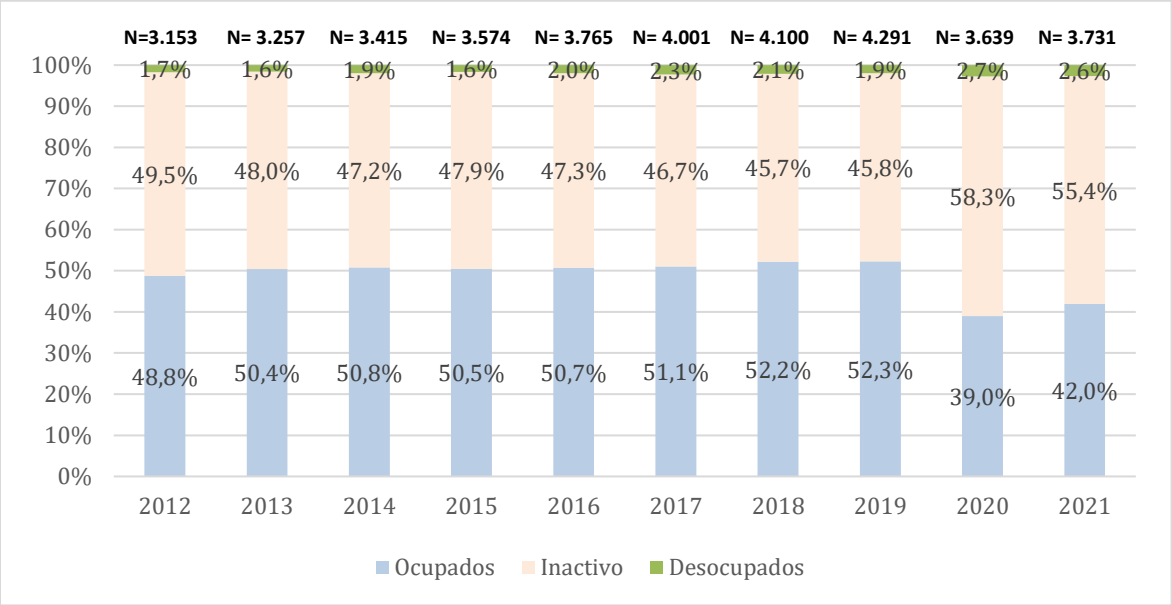
6.2. PARTICIPACIÓN LABORAL

El análisis de la participación laboral de las personas entre 55 y 75 años comienza por la revisión de su categoría en el mercado del trabajo entre los años 2012 y 2021. Para esta revisión se utiliza el trimestre móvil de abril-mayo-junio para cada año observado, además, la información se desagrega según quinquenio de edad, sexo y sector económico.

El Gráfico N° 1 presenta a la cantidad de personas del rango etario entre 55 y 75 años de edad y su distribución entre categorías de participación laboral para los años 2012 al 2021. Para el año 2012, según la ENE, se estima que había 3.153.357 personas en el rango etario, de las cuales 48,8% estaban ocupados, 49,5% inactivas o fuera de la fuerza laboral y 1,7% desocupadas. La proporción de personas inactivas experimenta una disminución en el periodo observado, teniendo como efecto el aumento en la proporción de ocupados y un leve aumento en la cantidad de desocupados hasta el año 2019.

Para el año 2020, con los efectos de la crisis sanitaria, la proporción de inactivos aumenta en una cuantía que es superior a la que experimentan los desocupados, el primer grupo aumenta desde 45,8% en el año 2019 a 58,3% en el 2020, mientras que los desocupados lo hacen desde 1,9% a 2,7%. Este hecho refleja el fenómeno del aumento en el retiro de la fuerza laboral para un grupo significativo de personas de este rango de edad, que ante la dificultad de encontrar trabajo o comenzar un negocio propio habrían optado por no hacer una búsqueda activa de empleo.

Gráfico N° 1: Categoría de participación laboral

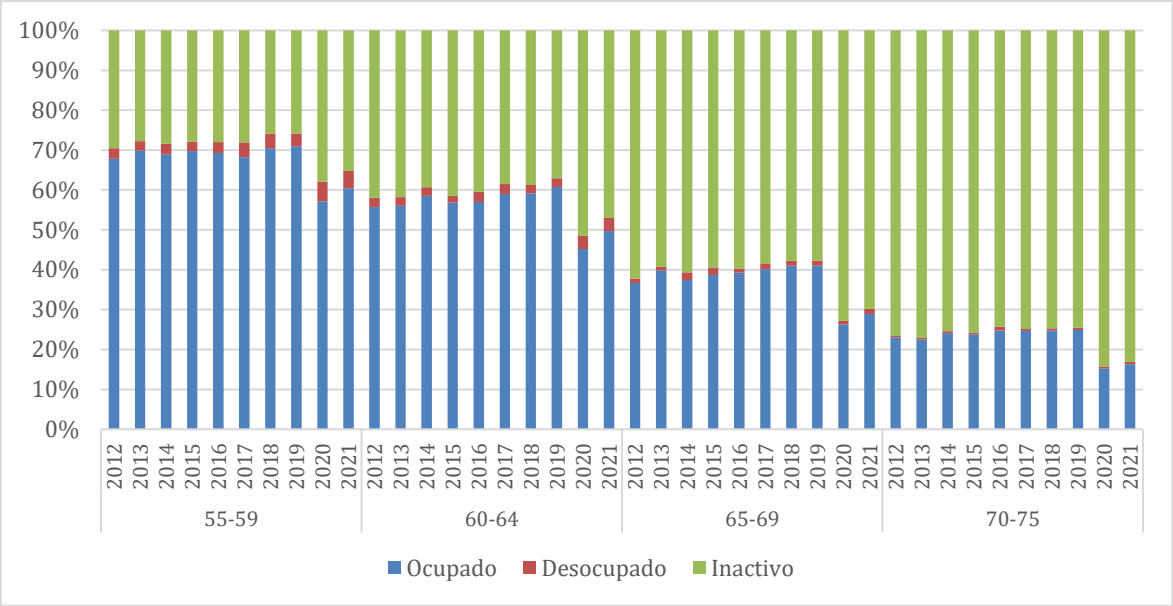


Nota: (1) Las cantidades presentadas en la parte superior del gráfico están expresadas en miles.
(2) La cantidad de entrevistados en el para los años 2020 y 2021 disminuye respecto al año 2019, esta atrición en la muestra es atribuible a los efectos de la pandemia.
Fuente: ENE, 2012-2021

El Gráfico N°2 presenta la distribución de categorías de participación laboral dentro de cada quinquenio del rango etario. Es posible observar que a medida que el rango es más longevo, es menor la participación de los ocupados y los desocupados, sumando más personas al grupo de inactivos. En el año 2012, 67,8% del rango de personas entre 55 y 59 años estaba ocupada, mientras que la participación de los ocupados del rango de 70 a 75 años llegaba al 23%.

Respecto a la evolución en el periodo observado, los ocupados de todos los quinquenios experimentan una leve alza en su participación entre los años previos a la pandemia, para luego retroceder en participación hasta los niveles más bajos del periodo observado.

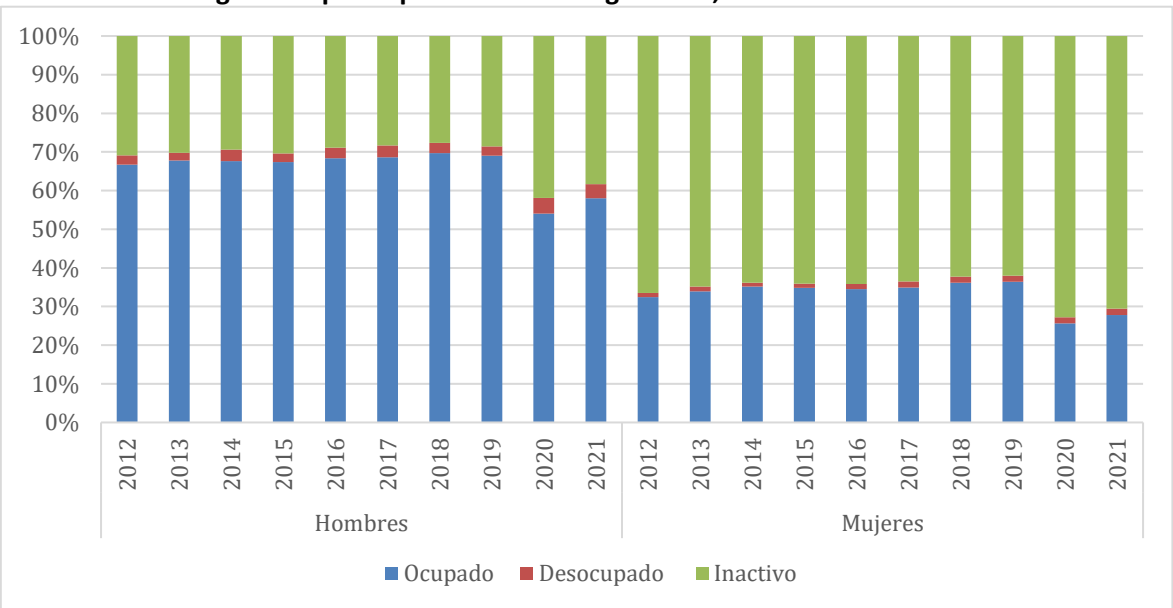
Gráfico N° 2: Categoría de participación laboral según quinquenio, 2012-2021



Fuente: ENE, 2012-2021

En el Gráfico N° 3 es posible observar que proporcionalmente la participación laboral de los hombres es el doble que la presentada por las mujeres, sin embargo, a través del periodo observado previo a la pandemia, estas últimas experimentan una mayor alza en su participación de ocupados, desde 32,5% en el año 2012 hasta 36,4% en el 2019. Por otro lado, los hombres presentan una mayor proporción de trabajadores desocupados en relación a las mujeres.

Gráfico N° 3: Categoría de participación laboral según sexo, 2012-2021



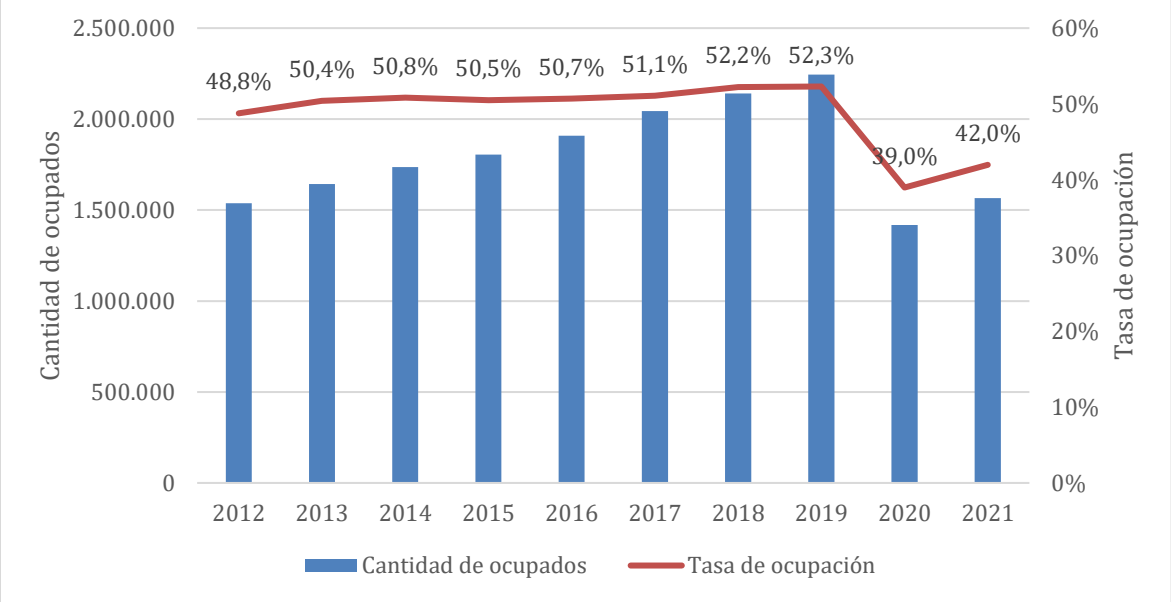
Fuente: ENE, 2012-2021

6.2.1. Ocupados

Como se observa en el Gráfico N°4, la cantidad de ocupados para las personas entre 55 y 75 años de edad asciende desde 1,5 millones en el año 2012 hasta 2,2 millones en el año 2019, experimentando una tasa de crecimiento promedio de 5,5% entre esos años. Para los años 2020 y 2021, la cantidad de ocupados disminuye a niveles similares a los del año 2012 debido a los efectos de la pandemia provocado por el COVID-19 sobre la economía nacional.

La tasa de ocupación es calculada como la cantidad de ocupados sobre el total de personas en el rango etario. Entre los años 2012 y 2019, la tasa asciende desde 48,8% hasta 52,3%, siendo esta última cifra la más alta observada dentro del periodo observado. Las tasas para los años 2020 y 2021 son de 39,0% y 42%, respectivamente, siendo los niveles más bajos de ocupación del periodo, producto de las medidas para enfrentar la pandemia, como las cuarentenas y las suspensiones de empleos.

Gráfico N° 4: Cantidad de ocupados y tasa de ocupación 2012-2021, personas entre 55 y 75 años

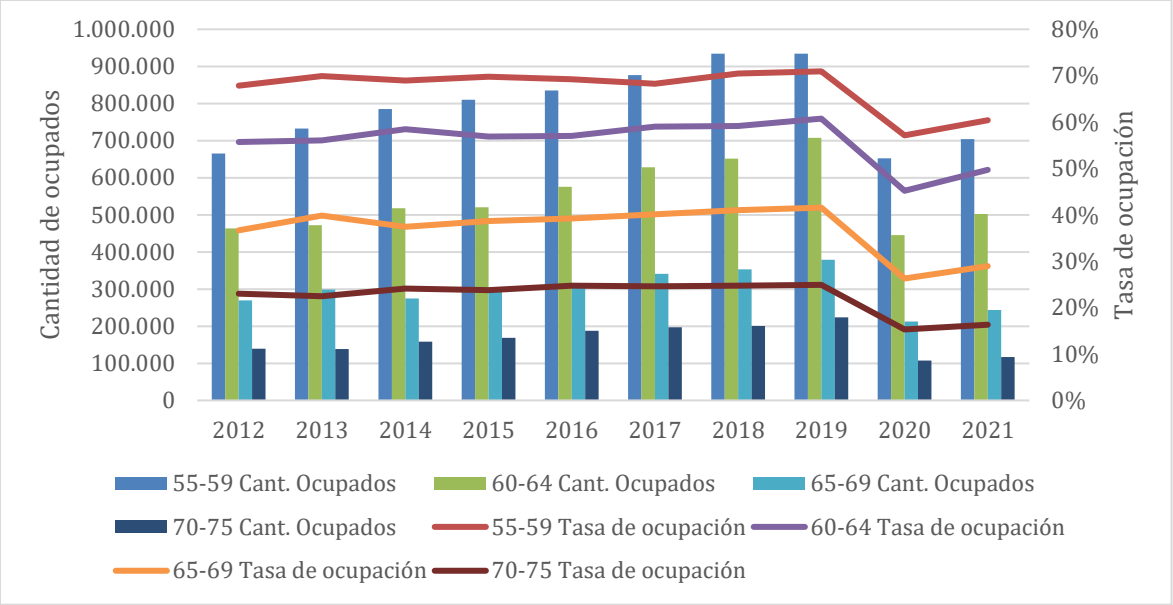


Fuente: ENE 2012-2021.

La tasa de ocupación y cantidad de ocupados por quinquenio es presentada en el Gráfico N° 5. En éste se logra observar que a medida que se avanza hacia rangos más longevos es menor la tasa de ocupación, como es esperable en función que los trabajadores se acercan a la edad legal del retiro de la fuerza laboral. En cuanto a la variación de las tasas de ocupación entre los años 2012 y 2019, es posible observar crecimiento para todos los rangos de edad, para luego experimentar una disminución en el año 2020, situándose en los niveles más bajos dentro del periodo observado.

Respecto al año 2019, el rango de edad cuya tasa de ocupación presentó la mayor variación hacia el año 2020 fue el de 60 a 64 años de edad, con una caída de 16 puntos porcentuales, seguido por el de 65 a 69 con una variación negativa de 15 puntos porcentuales.

Gráfico N° 5: Cantidad de ocupados y tasa de ocupación por quinquenio, 2012-2021

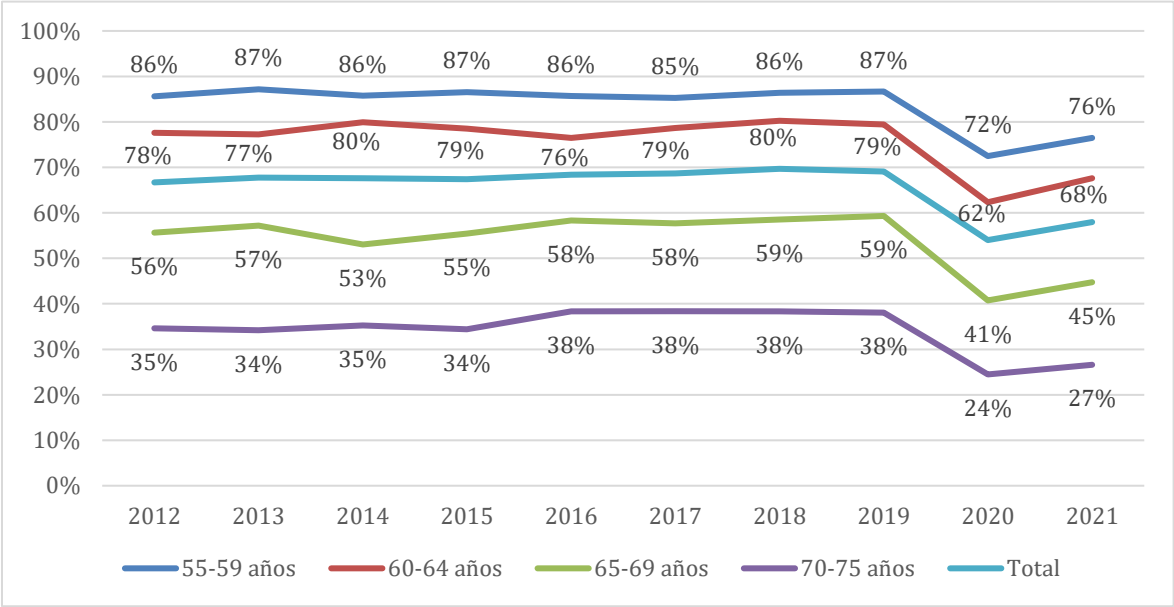


Fuente: ENE 2012-2021.

Como se observa en el Gráfico N° 6, los hombres de los rangos de edad de 65 a 69 años y de 70 a 75 años experimentan un alza en su tasa de ocupación entre los años 2012 y 2019 que es superior a la de los rangos de menor edad, los cuales se mantienen relativamente estables a través del periodo. Esta alza respalda la tendencia de la prolongación de la edad efectiva de retiro, como también rescata la tendencia de las personas por continuar trabajando, independiente de las razones para hacerlo.

Entre los años 2019 al 2020, donde se evidencia el efecto de la pandemia, el rango de edad que mayor caída presenta en su tasa es el de 65 a 69 años, con una diferencia en sus tasas de 19 puntos porcentuales. Por otro lado, entre el 2020 y 2021, el rango de edad de 60 a 64 presenta la mayor alza con 5 puntos porcentuales, demostrando una senda hacia la recuperación de la tasa de ocupación.

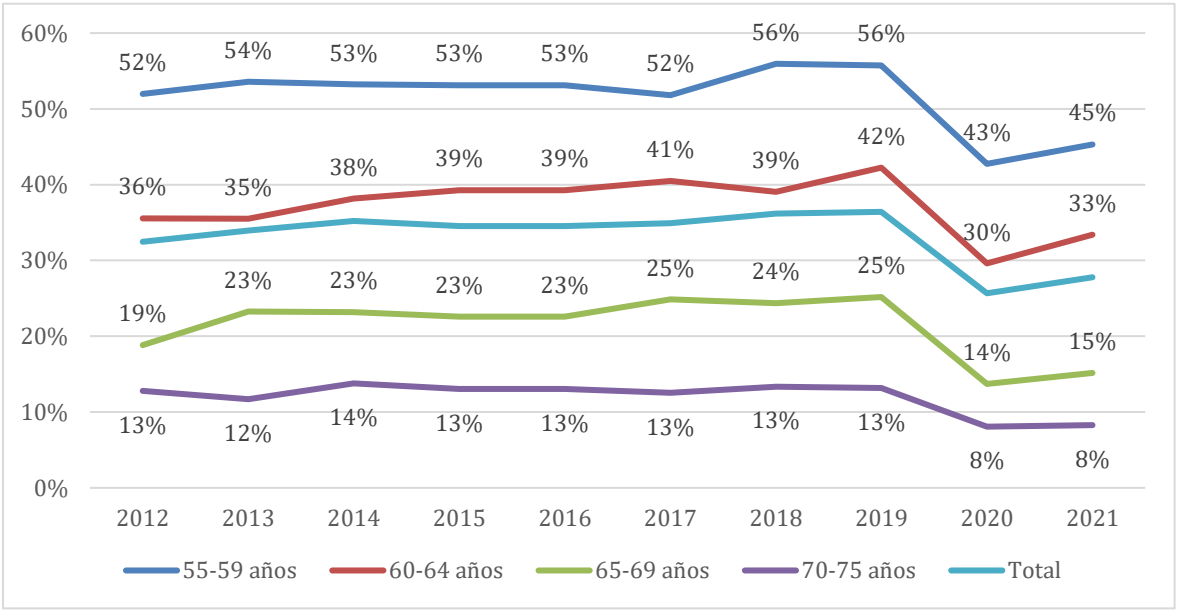
Gráfico N° 6: Tasa de ocupación, hombres 2012-2021



Fuente: ENE 2012-2021.

En el caso de las mujeres, se observa en el Gráfico N° 7 que a excepción del rango de 70 a 75 años de edad, existe un alza significativa en la tasa de ocupación para el periodo pre pandemia 2012-2019. Estas cifras complementan la tendencia del aumento en la fuerza de trabajo femenina dentro del mercado laboral, en este caso, desde los rangos de edad más longevos. Al igual que en situaciones anteriores, las cifras post pandemia hacen referencia a un retroceso en la tasa de ocupación, sin embargo, es posible observar un alza para el año 2021.

Gráfico N° 7: Tasa de ocupación, mujeres 2012-2021

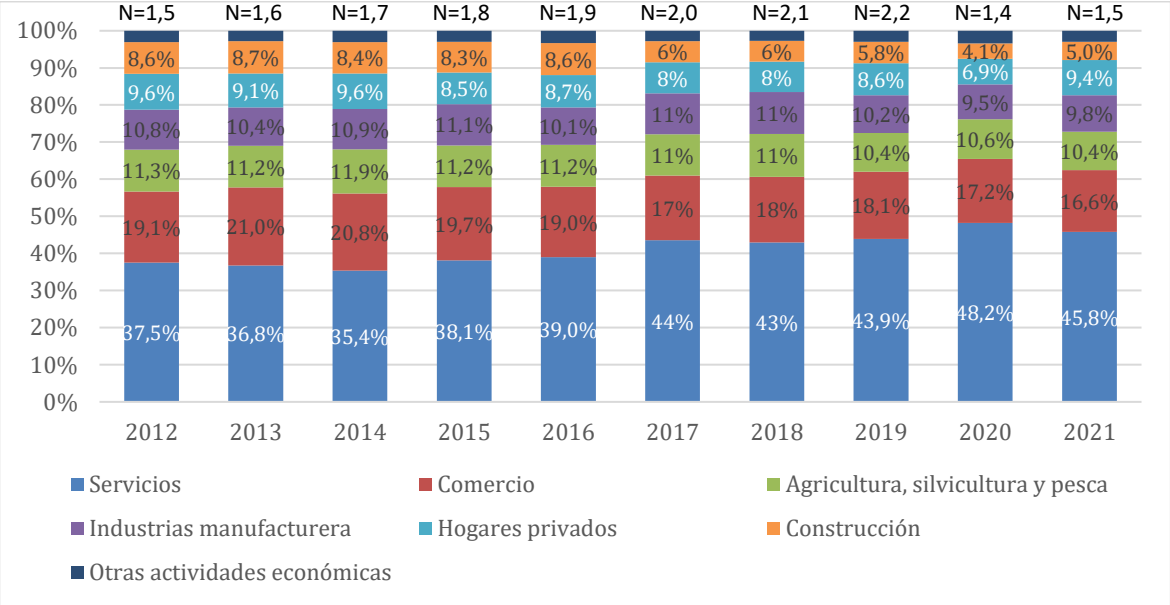


Fuente: ENE 2012-2021.

- Características del empleo de los ocupados

En el Gráfico N°8 se identifica a los sectores de actividad económica en los cuales se desempeñan laboralmente los trabajadores ocupados de edad entre 55 y 75 años de edad. El sector agregado de Servicios[13] es el que concentra a la mayor cantidad de trabajadores, con 37,5% en el año 2012, para continuar con una tendencia al alza hacia el año 2019, con 43,9%. En el año 2020, se puede observar que los sectores de Construcción y de Servicio en Hogares Privados retroceden en su participación entre los sectores económicos de los ocupados del rango de edad, en favor del sector de Servicios.

Gráfico N° 8: Ocupados según sector de actividad económica



Nota: (1) Entre los años 2016 y 2017 se implementó una actualización en la clasificación de actividad económica de la ENE.
(2)Los números presentados sobre las columnas están expresados en millones.
Fuente: ENE 2012-2021.

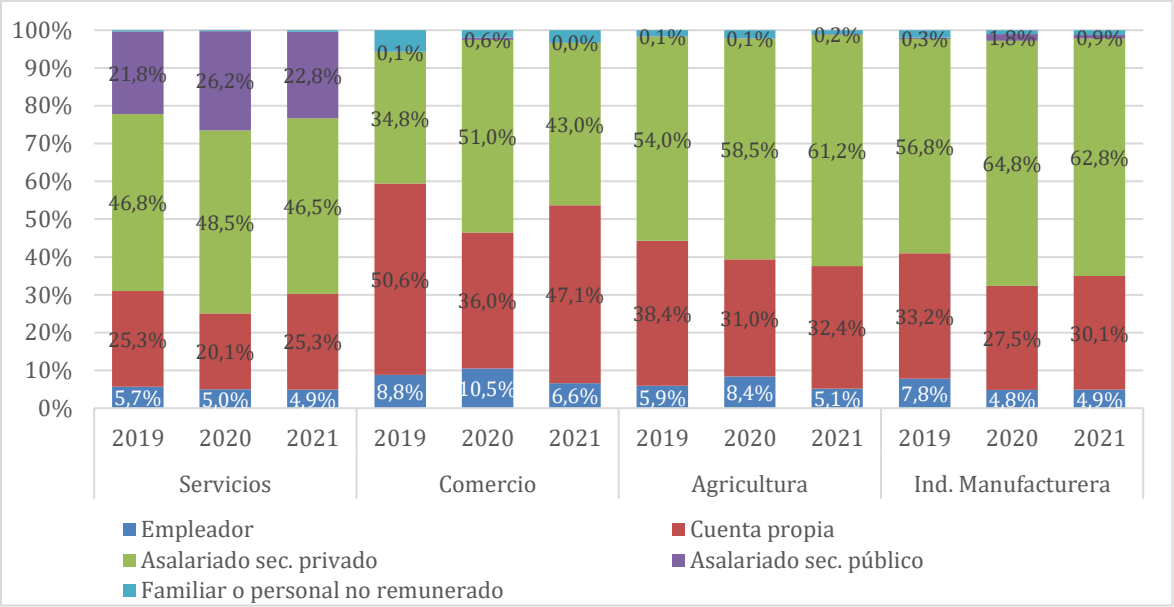
- Categoría ocupacional

La categoría ocupacional dentro de los empleos para los trabajadores del rango de edad de 55 a 75 años se presenta en el Gráfico N° 9. Para efectos de facilitar la interpretación del gráfico, se analizan los años 2019 al 2021, tomando el año previo a la pandemia y los dos posteriores. Además, se describen los sectores económicos que tienen la mayor participación de los ocupados del segmento etario.

[13] El sector de Servicios agrupa a los sectores de Transporte, Enseñanza, Administración Pública, Actividades Inmobiliarias, Servicios Sociales y de Salud, Hoteles y Restaurantes y el de Intermediación Financiera.

En el caso del sector de Servicios, para el año 2019, se observa que 46,8% de los trabajadores dentro del rango de edad de 55 a 75 años de edad trabajaba como asalariado del sector privado y 25,3% por cuenta propia. Este último grupo pierde participación hacia el año 2020, ubicándose en 20,1%, para el año siguiente retornar a niveles similares al 2019. En el sector de Comercio, en el año 2019, 50,6% de sus trabajadores de 55 a 75 años de edad eran empleados por cuenta propia, al igual que en sector de Servicios, su participación disminuye hacia al año 2020 (36%), este efecto se replica en los sectores de Agricultura y de Industrias Manufactureras.

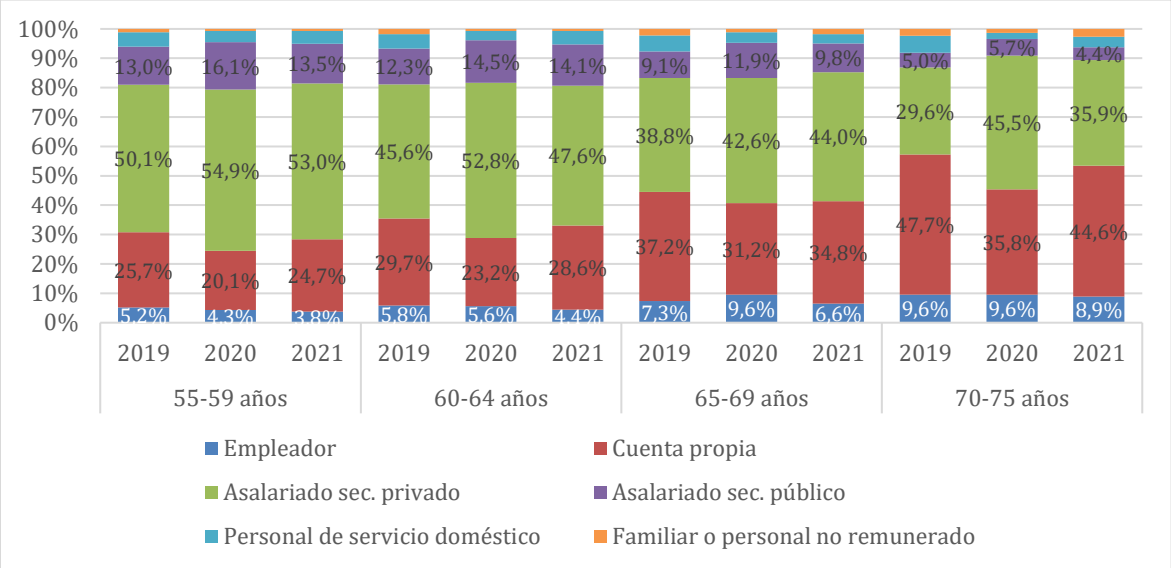
Gráfico N° 9: Categoría ocupacional según principales sectores económicos, años 2019-2021



Fuente: ENE 2019-2021.

El análisis para la categoría ocupacional se extiende para los quinquenios de edad, como se observa en el Gráfico N° 10. La participación dentro de cada rango para los empleados por cuenta propia es mayor conforme aumenta la edad de los trabajadores, desde 25,7% en el rango de 55 a 59 años a 47,7% en el de 70 a 75, ambas cifras corresponden al año 2019. Asimismo, la participación de los empleadores también aumenta a través de los rangos de edad, desde 5,2% hasta 9,6% para los extremos de los quinquenios de edad analizados. Por otro lado, los asalariados del sector privado disminuyen su participación, evidenciando la menor presencia de trabajadores dependientes.

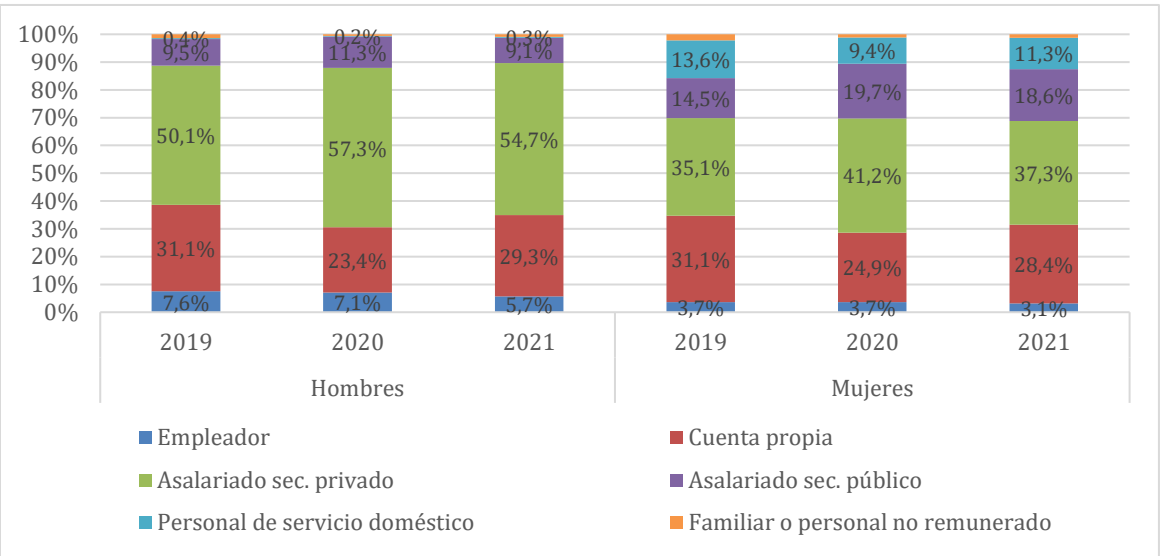
Gráfico N° 10: Categoría ocupacional según quinquenios de edad, años 2019-2021



Fuente: ENE 2019-2021.

El análisis continúa según el sexo del trabajador y trabajadora del rango de edad. En el Gráfico N°11 se observa que a diferencia de las mujeres, los hombres tienen una mayor participación de empleados de sector privado, siendo que cerca de la mitad de ellos se desempeñaba en esta categoría ocupacional en el año 2019. En el caso de las mujeres, destaca el segmento de trabajadoras del servicio doméstico con 11,4% promedio de participación entre los años 2019 y 2021, como también las trabajadoras del sector público, que presentan una mayor participación en comparación a los hombres de la misma categoría.

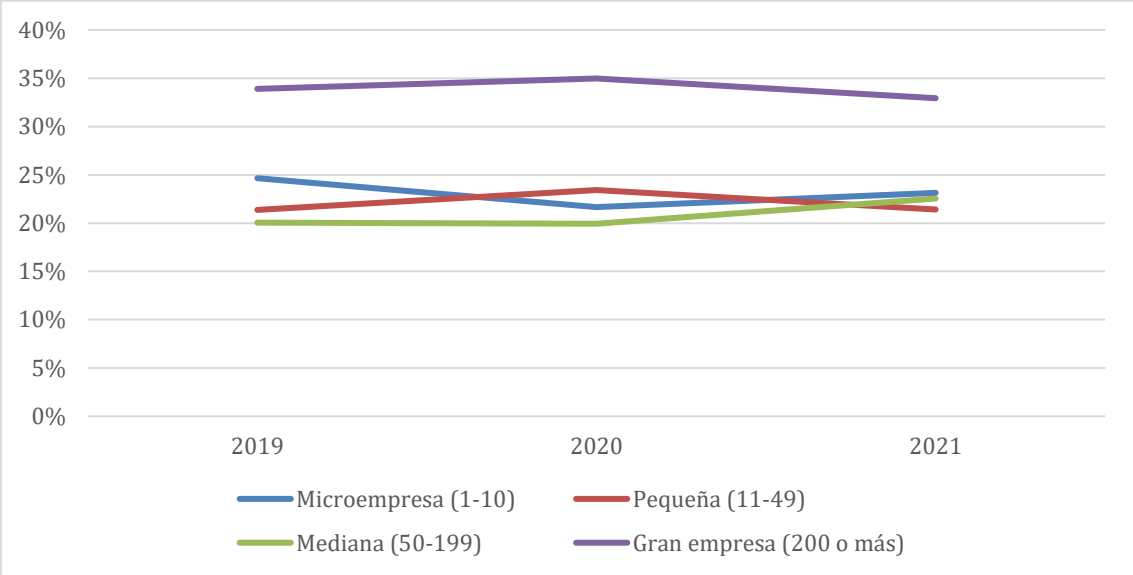
Gráfico N° 11: Categoría ocupacional según sexo, años 2019-2021



Fuente: ENE 2019-2021.

Es posible hacer un comentario respecto al efecto de la pandemia sobre la distribución de categorías ocupacionales de los trabajadores ocupados del rango de edad en observación según el tamaño de la empresa donde se desempeñan, específicamente, es de interés revisar lo ocurrido con los trabajadores del sector privado, quienes se esperaría que hubiesen experimentado un mayor reajuste. En el Gráfico N° 12 es posible observar que en el año 2019 cerca de un 21% de los trabajadores mayores de 55 años del sector privado se ocupaban en una pequeña empresa, al año 2020, su participación aumenta a 23%. Por otro lado, en el año 2019, 25% estaba en una microempresa y al 2020 un 22%. La participación de las empresas medianas y grandes se mantiene estable. Con esto, se dan señales del impacto de la pandemia sobre las microempresas del sector privado, las que disminuyeron su participación en términos de trabajadores mayores de 55 años.

Gráfico N° 12: Participación de trabajadores del sector privado, años 2019-2021

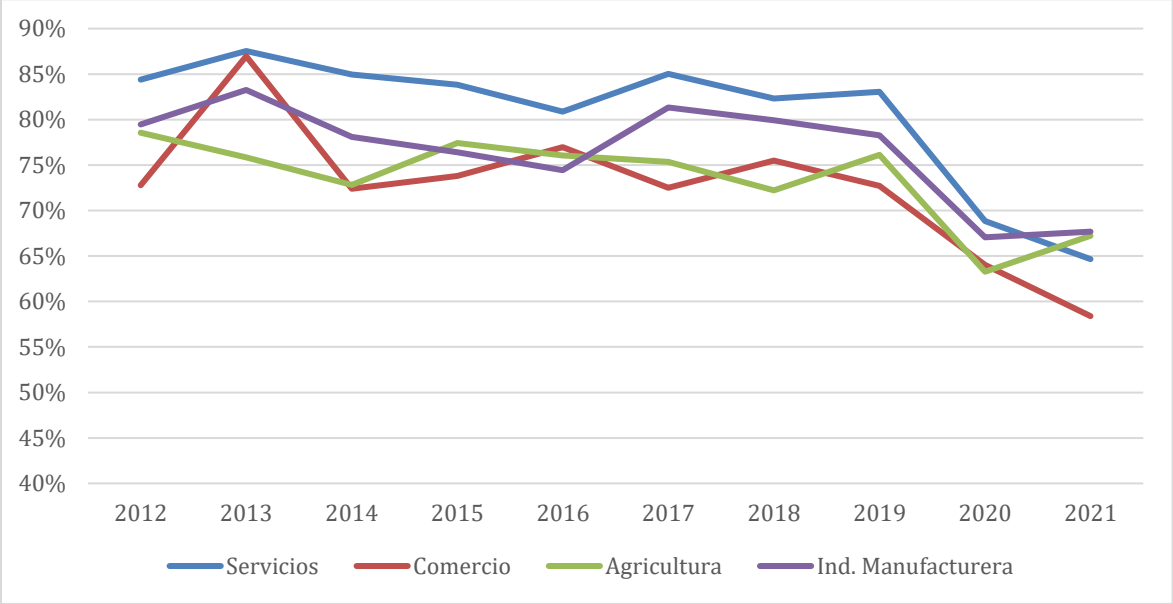


Fuente: ENE 2019-2021.

- Tipo de jornada

El Gráfico N° 13 presenta al porcentaje de trabajadores del rango de edad que cuentan con una jornada de trabajo completa, según los principales sectores de actividad económica entre los trabajadores ocupados del rango de edad en análisis. Para el año 2012, del gráfico se desprende que el sector de Servicios es el que tiene la mayor proporción de personas con jornada de trabajo completa, con cerca del 85%, seguido por el sector de Industria Manufacturera (79%), Agricultura (76%) y Comercio (73%). A medida que avanzan los años, hasta el año 2019, se observa una tendencia hacia presentar jornadas parciales, disminuyendo la participación de los trabajadores con jornada completa. Después del 2019, se experimenta una disminución pronunciada en la participación de las jornadas completas, lo que es acorde con la reducción de horas de trabajo o suspensión de labores producto de la pandemia. Para el año 2021, los sectores de Agricultura y de Industrias Manufactureras presentan una leve recuperación.

Gráfico N° 13: Proporción de trabajadores con jornada completa, según principales sectores económicos

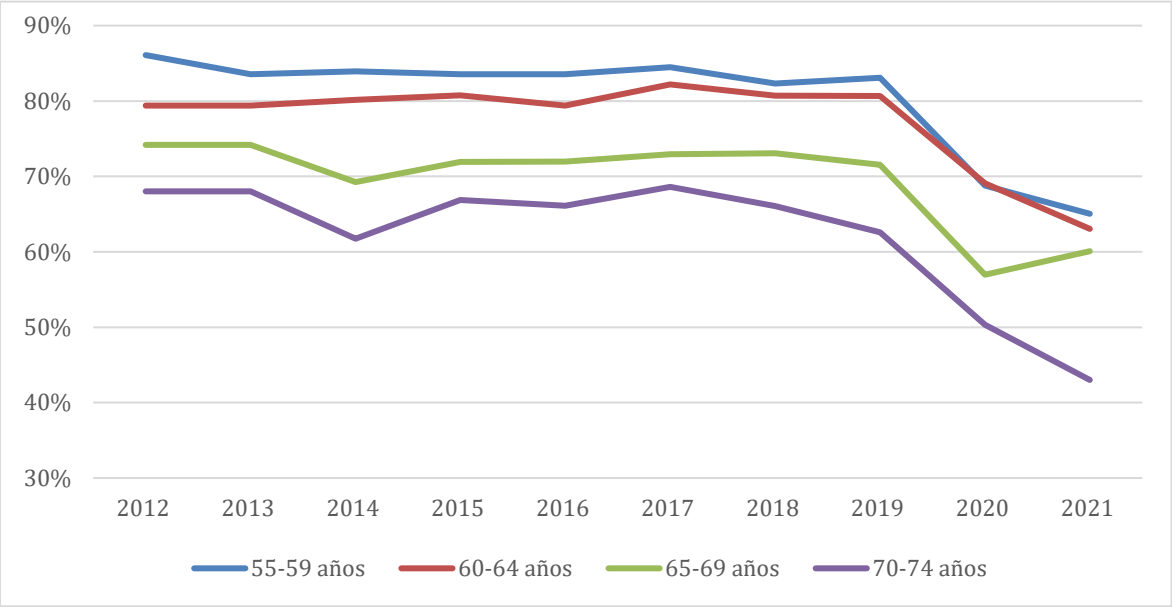


Fuente: ENE 2012-2021.

Como se observa en el Gráfico N° 14, los ocupados de los rangos de edad avanzada presentan una menor proporción de trabajadores con jornadas de trabajo completa. Para este análisis por rango de edad, se experimenta una leve disminución en la proporción para los años 2012 al 2019, para luego presentar una caída en el año 2020.

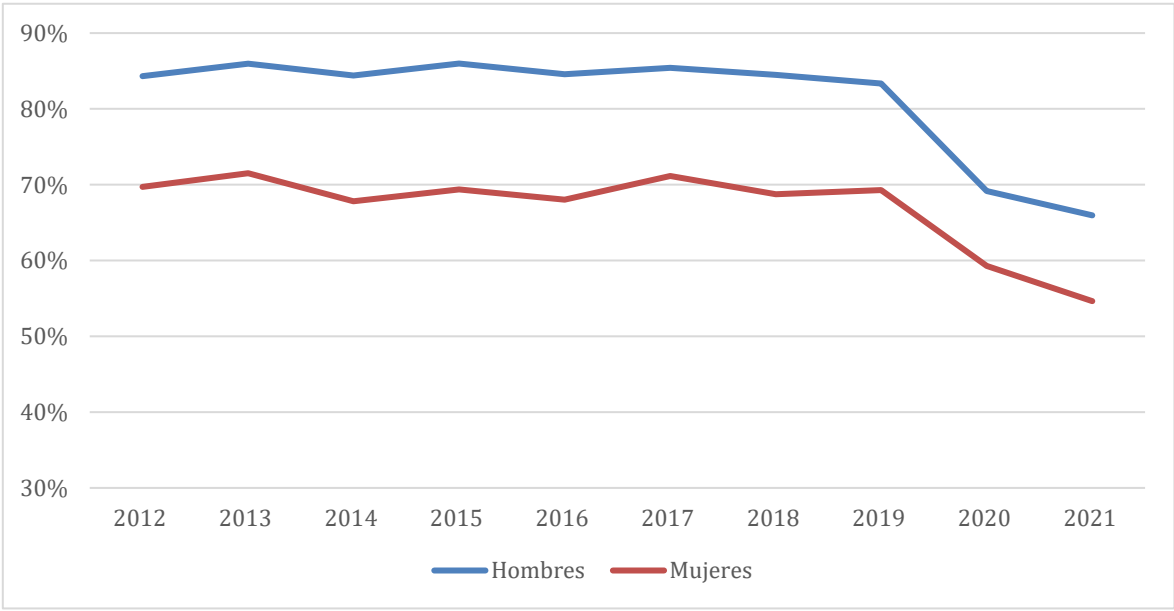
Gráfico N° 14: Proporción de trabajadores con jornada completa, según rangos de edad

Fuente: ENE 2012-2021.



La evolución de la proporción de trabajadores con jornada laboral completa según sexo se presenta en el Gráfico N° 15. Los hombres tienen una participación promedio de 84,4% para los años 2012 al 2019, mientras que las mujeres presentan un promedio de 69,5% para el mismo periodo.

Gráfico N° 15: Proporción de trabajadores con jornada completa, según sexo

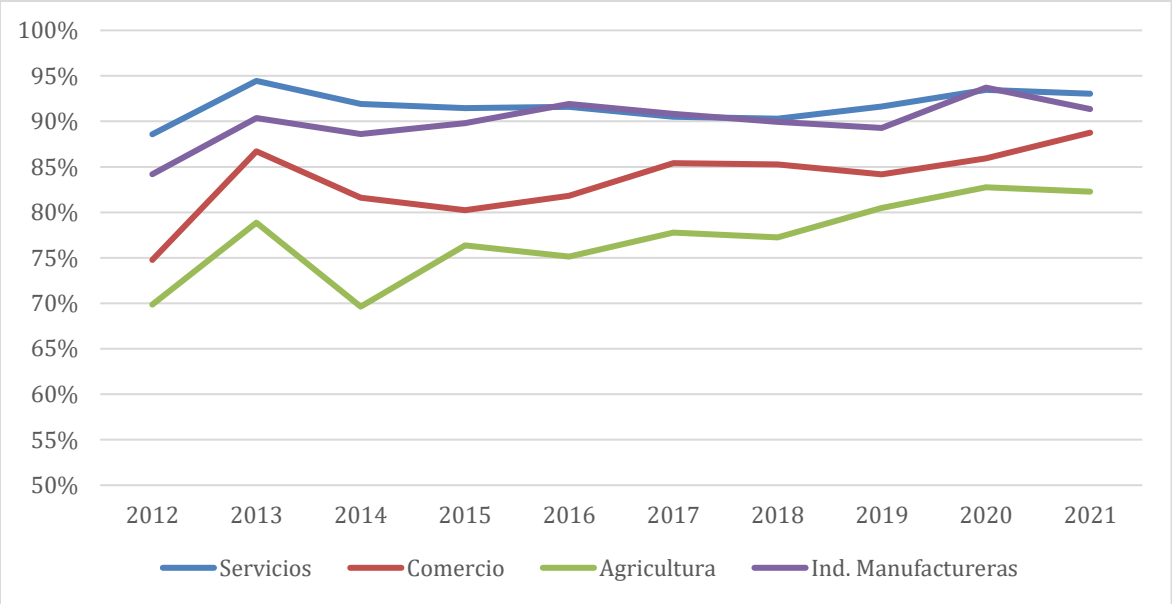


Fuente: ENE 2012-2021.

- Trabajadores que cuentan con contrato escrito

En la ENE se consulta a los ocupados por si dentro de su empleo cuentan con un contrato laboral escrito. El Gráfico N° 16 presenta la situación para el rango etario de 55 a 75 años de edad según los principales sectores económicos. Para los años 2014 en adelante, el sector de Agricultura presenta un aumento en la proporción de trabajadores con contrato escrito, desde 69,6% en el año 2014 hasta 80,5% en el año 2019 y 82,3% en el 2021. Los sectores de Servicios e Industrias Manufactureras presentan niveles similares, además, son los más altos en los sectores analizados.

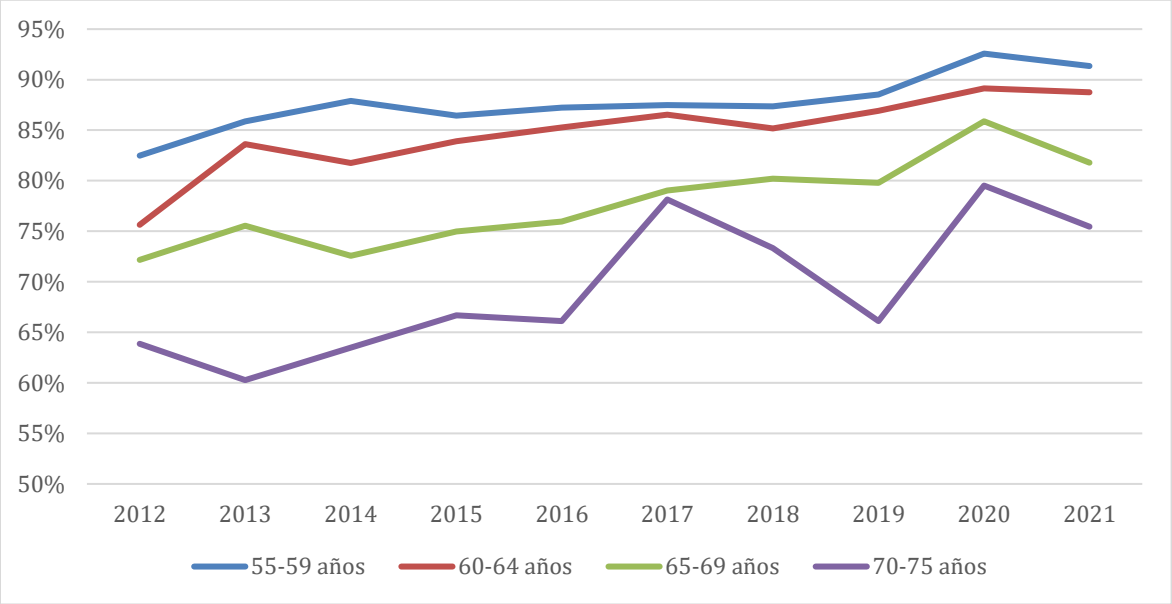
Gráfico N° 16: Trabajadores que cuentan con contrato escrito, principales sectores económicos



Fuente: ENE 2012-2021.

La situación respecto a la tenencia de contrato escrito por rango de edad se presenta en el Gráfico N° 17. Los rangos de edad más longevos presentan la menor proporción de empleados con contrato de trabajo, situación que denota la desprotección del empleo en términos de acceso a beneficios de la Seguridad Social. Al igual que en el gráfico anterior, es observa una tendencia en el tiempo que va alza en cuanto a la suscripción de contratos para los empleos de este grupo de trabajadores.

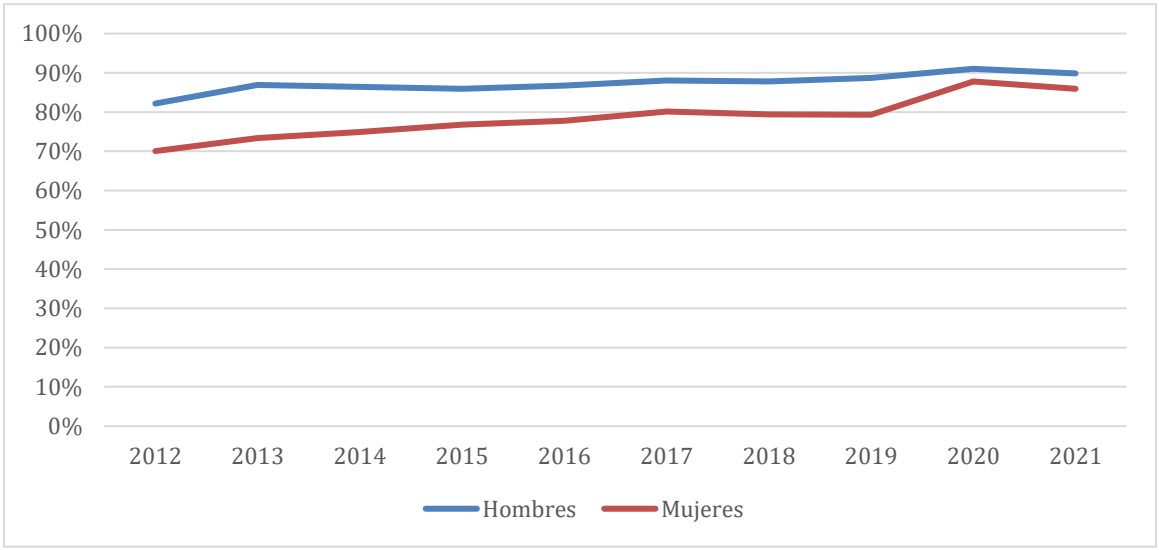
Gráfico N° 17: Trabajadores que cuentan con contrato escrito, rangos de edad



Fuente: ENE 2012-2021.

En el Gráfico N° 18 se logra observar la diferencia entre los hombres y las mujeres del rango de edad respecto a la proporción de trabajadores que cuentan con un contrato escrito. En el año 2012, 82,2% de los hombres ocupados contaban con un contrato escrito, mientras que 70,1% de las mujeres se encontraba en la misma situación. La brecha entre estas proporciones comienza a cerrarse a medida que pasan los años, hasta el año 2019. En los años 2020 y 2021 aumenta la proporción de trabajadores que cuenta con contrato, pero esto se debe en parte por el efecto del aumento en la desocupación o inactividad de las personas que no contaban con contrato.

Gráfico N° 18: Trabajadores que cuentan con contrato escrito, según sexo

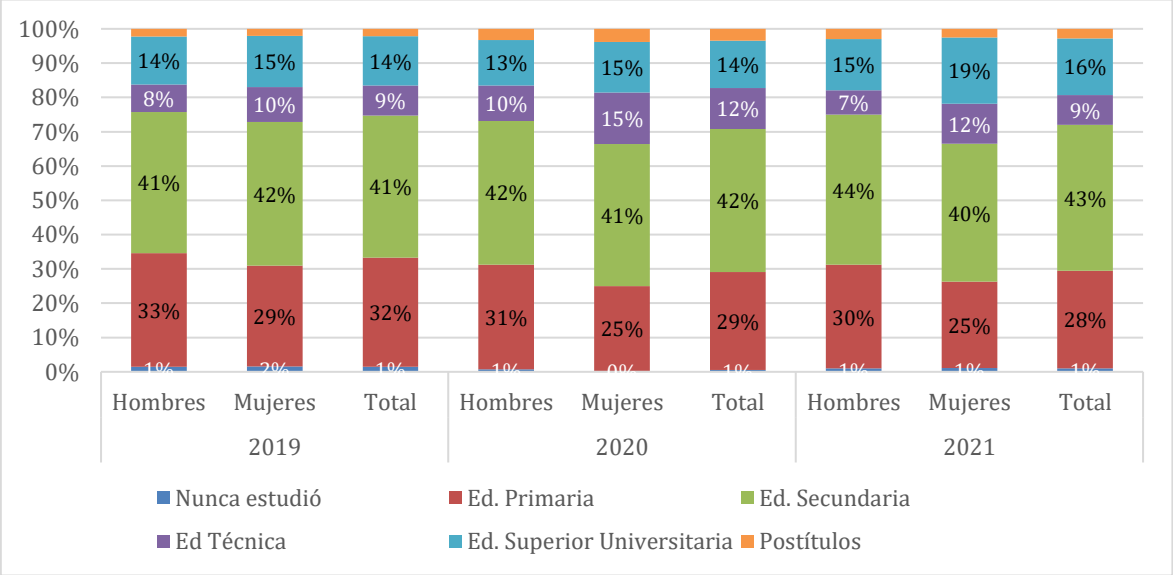


Fuente: ENE 2012-2021.

Como se observa en el Gráfico N° 19, es posible describir la distribución del nivel educacional de los trabajadores ocupados mayores de 55 años según sexo. En el año 2019, 32% del total tenía un nivel de educación primaria, hacia el año 2020, con los efectos de la pandemia sobre el mercado laboral, la participación de este segmento se reduce a 29%. Por otro lado, los trabajadores con nivel educacional técnico aumentan su participación desde 9% en el 2019 a 12% en el 2020. Adicionalmente, la participación de los trabajadores mayores con educación superior universitaria aumenta desde 14% en el año 2020 a 16% en el 2021. Es decir, la participación de los trabajadores con educación superior no se ven mayormente afectada, en desmedro de los que tienen educación básica o primaria.

En relación a las mujeres, los hombres ocupados presentan una menor concentración de trabajadores con nivel educacional superior ya sea técnico, universitario o de postítulos. En el año 2019, 24% de los hombres contaba con un nivel de educación terciario, mientras que 27% de las mujeres ocupadas presentaba la misma situación. Hacia el año 2020, esta proporción aumenta para ambos sexos, con 27% para los hombres y 34% para las mujeres.

Gráfico N° 19: Distribución del nivel educacional de trabajadores ocupados según sexo, años 2019 – 2021



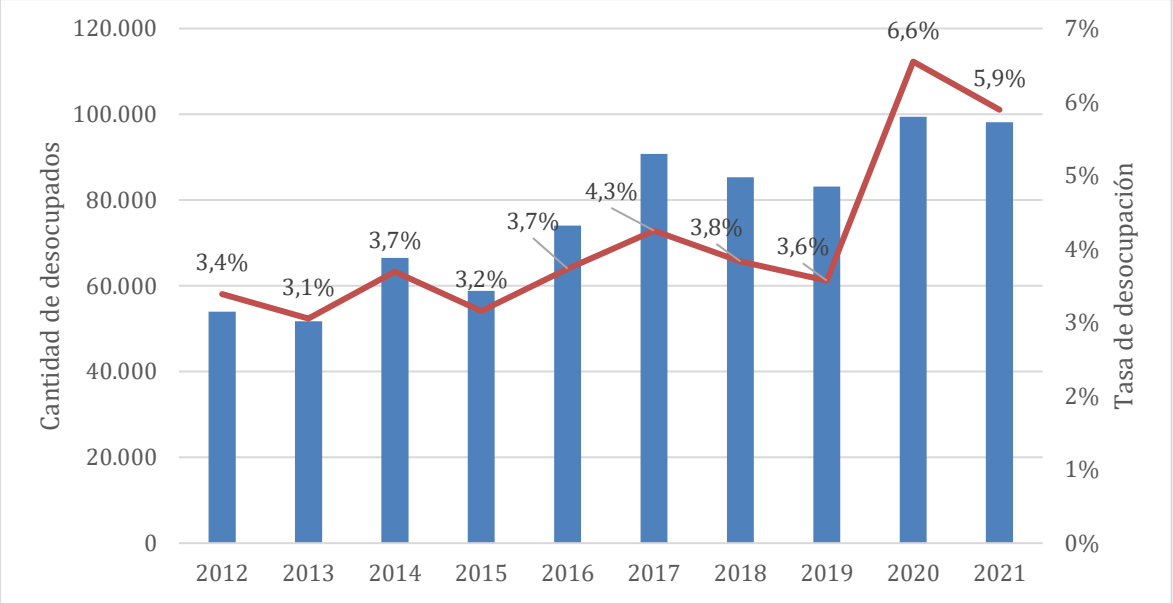
Fuente: ENE 2019-2021.

6.2.2. Desocupados

La categoría de trabajadores desocupados contiene al grupo de personas que están cesantes y a los que buscan trabajo por primera vez, sin embargo, este último grupo tiene una baja representación en este rango etario, por lo que en este caso, los desocupados son mayoritariamente personas que están buscando trabajo de forma activa.

En el Gráfico N° 20 se puede observar que entre los años 2012 a 2021 la cantidad de desocupados presenta una tendencia al alza con algunas fluctuaciones, desde 53.951 en el año 2012 hasta 99.424 en el 2020. La tasa de desocupación es calculada como la cantidad de desocupados sobre la fuerza laboral (ocupados más desocupados), así incorpora el efecto del crecimiento de la fuerza laboral. Se desprende del gráfico que la tasa promedio entre los años 2012 y 2019 es de 3,6%, para luego aumentar a 6,6% en el 2020 y a 5,9% en el 2021.

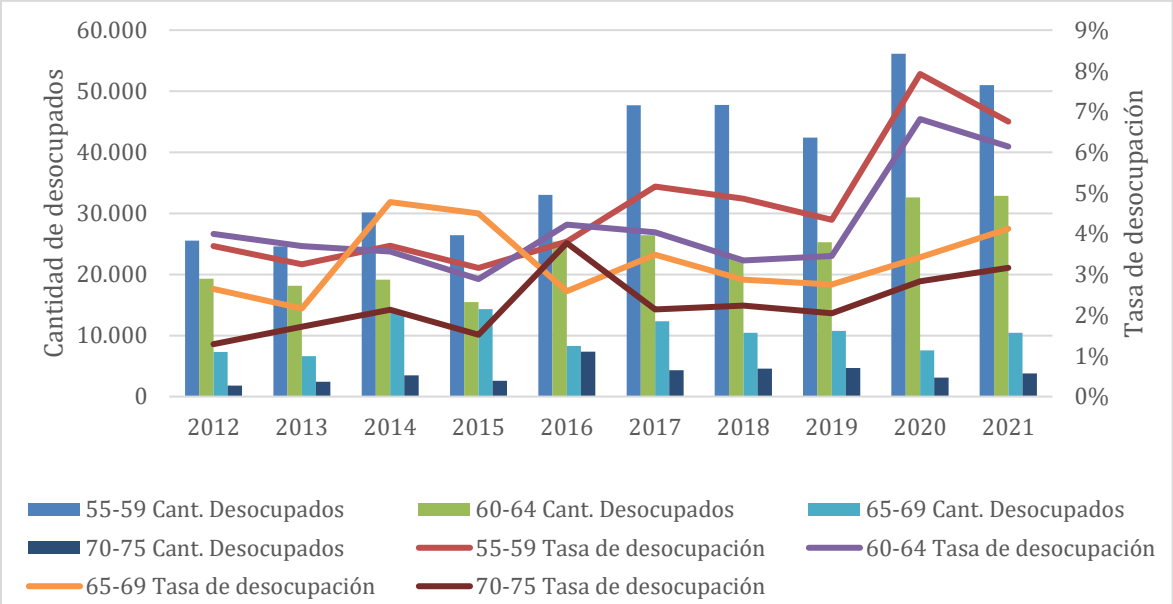
Gráfico N° 20: Cantidad de desocupados y tasa de desocupación, 2012 -2021



Fuente: ENE 2012-2021.

El Gráfico N° 21 presenta a la cantidad de desocupados y tasa de desocupación por quinquenio de edad. A partir del año 2017 las tasas de desocupación entre tramos comienzan a presentar una tendencia en la diferenciación de sus niveles los cuales son decrecientes en rangos de edad, es decir, a mayor edad, es menor la proporción de personas que estando disponibles y en búsqueda de empleo no encuentran trabajo. Dentro de los rangos, el grupo de 55 a 59 años de edad es el que mayor tasa de desocupación presenta en el año 2019, con 7,9%.

Gráfico N° 21: Tasa de desocupación por quinquenio, 2012-2021

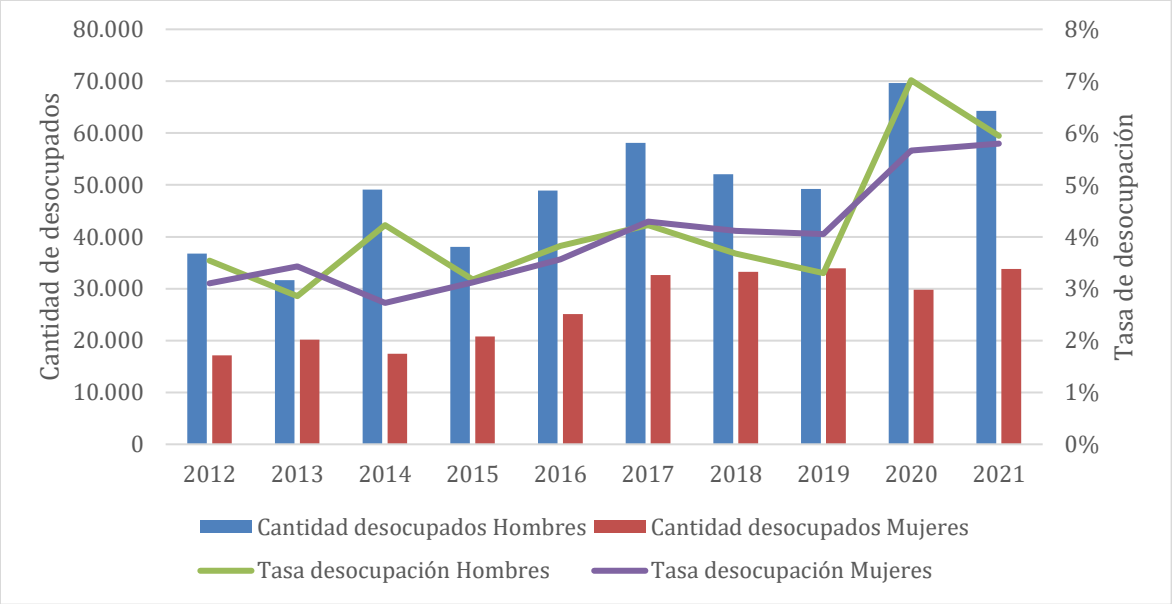


Fuente: ENE 2012-2021.

El Gráfico N° 22 presenta la cantidad y tasa de desocupación de la fuerza laboral del rango entre 55 y 75 años de edad, según sexo. Los hombres experimentan un alza en la cantidad y tasa de personas desocupadas, desde 36.793 (tasa de 3,5%) en el año 2012 hasta 64.281 (tasa 5,9%) en el 2021. Las mujeres, por otro lado, si bien también experimentan un alza en ambas mediciones, tienen un comportamiento disímil entre los años 2019 al 2020, donde se observa una disminución en la cantidad de desocupadas que está acompañada de un alza en su tasa de desocupación. Esto se debe a que la disminución en la fuerza de trabajo fue de mayor magnitud que la experimentada por la cantidad de personas desocupadas, pasando a la inactividad laboral. Hacia el año 2021, las tasas de desocupación de las mujeres y de los hombres se sitúan en un nivel similar, cercano a 5,8%.

Gráfico N° 22: Cantidad de desocupados y tasa de desocupación según sexo, 2012-2021

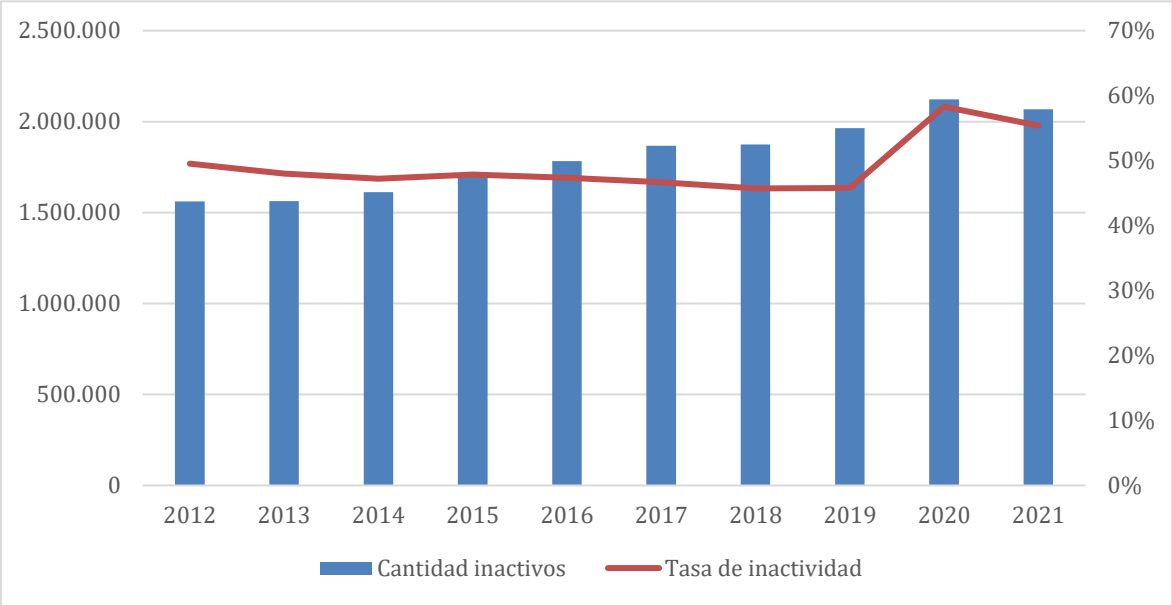
Fuente: ENE 2012-2021.



6.2.3. Inactivos o fuera de la fuerza laboral

La cantidad y tasa de inactividad para el segmento etario en análisis se presenta en el Gráfico N° 23. Como se observa en el gráfico, la cantidad de personas inactivas aumenta levemente entre los años 2012 y 2019, para presentar un alza significativa en el año 2020 y experimentar una leve recuperación en el 2021. Sin embargo, la tasa de inactividad -calculada como la cantidad de inactivos sobre la cantidad de personas dentro del rango de edad- disminuye entre los años 2012 y 2019, desde 49,5% a 45,8%, demostrando una tendencia por aumentar la participación de la fuerza de trabajo en el rango. Para el año 2020, la tasa de inactividad aumenta a 58,3%, para luego disminuir a 55,4% en el 2021, siendo esta las más altas del periodo en observación.

Gráfico N° 23: Cantidad y tasa de inactividad, 2012-2021



Fuente: ENE 2012-2021.

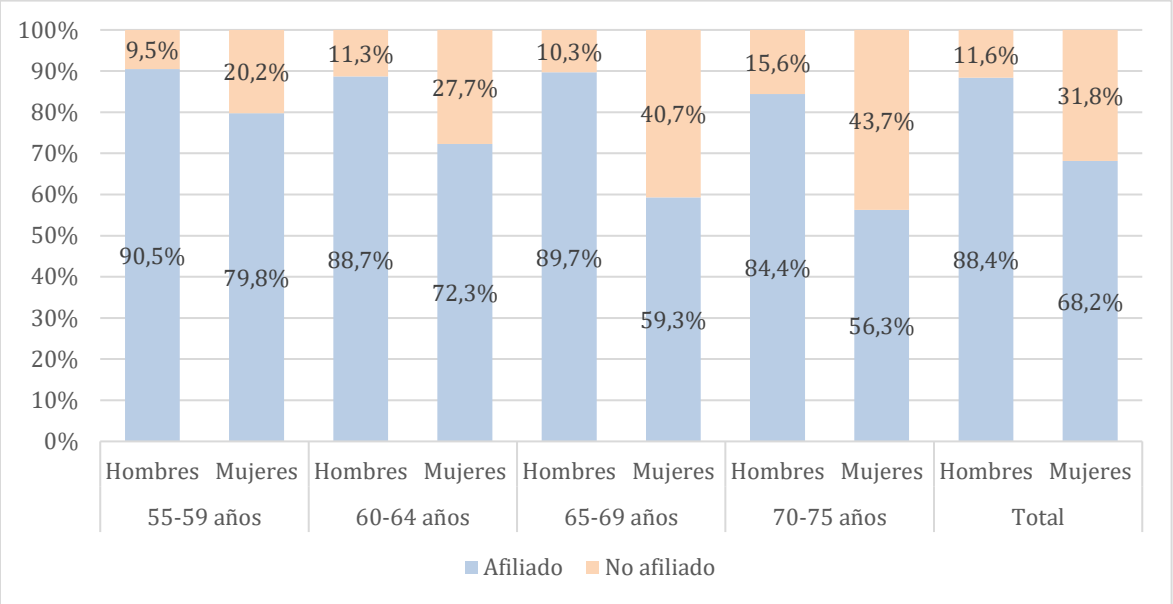
6.3. SITUACIÓN PREVISIONAL

La descripción de las características previsionales del segmento etario de 55 a 75 años se hace utilizando información de la Encuesta de Protección Social 2015 en conjunto con la base de datos administrativos de Historia Previsional de Afiliados (HPA) con fecha de cierre diciembre 2019. La ventaja de estas fuentes de información es que permiten realizar un pareo de información, obteniendo la situación laboral de los entrevistados en el momento en que respondieron la encuesta EPS.

La EPS 2015 cuenta con 16.906 registros para el historial laboral de sus entrevistados, de los cuales 14.203 se logran parear con información de HPA. De este último conjunto, 3.841 son personas de edad ente 55 y 75 años en diciembre 2019, los que con factor de expansión aplicado representan a 2.789.210 personas.

Dentro de la EPS 2015, en el módulo de Protección Social, se consulta a los entrevistados por si acaso han realizado alguna vez en su vida una cotización en el sistema de pensiones, consulta que se puede interpretar como el estado de afiliación. Como se observa en el Gráfico N° 24, la proporción de personas que sí han realizado una cotización disminuye a medida que los rangos etarios son longevos, en el caso de ambos sexos. Para el total de grupo etario, 84,4% de los hombres declaran sí haber hecho una cotización, denotando su estado de afiliado, mientras que 68,2% de las mujeres declara lo mismo.

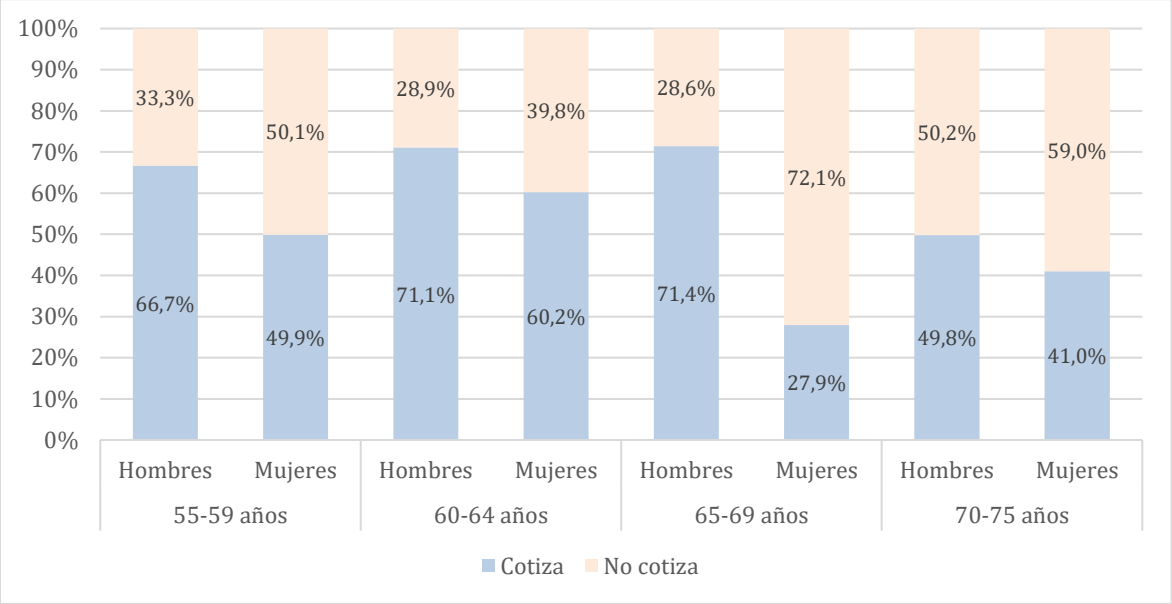
Gráfico N° 24: Distribución de situación de afiliación según sexo y rango de edad



Fuente: EPS 2015, HPA diciembre 2019.

La encuesta EPS consulta a sus entrevistados por si se encuentran cotizando actualmente en el sistema de pensiones. El análisis se separa según la situación previsional del grupo etario. Como se observa en el Gráfico N°25, 49,9% de las mujeres no pensionadas de edad entre 55 y 59 años afirma que sí está cotizando, esta proporción aumenta a 71,1% para el siguiente rango de edad, denotando el aumento en la cotización activa en mujeres que, a pesar de estar en la edad legal de retiro de la fuerza laboral, continúan trabajando y haciendo cotizaciones previsionales. Un efecto similar se ve en los hombres no pensionados, quienes aumentan su proporción de cotizantes activos hacia el rango de 65 a 69 años de edad.

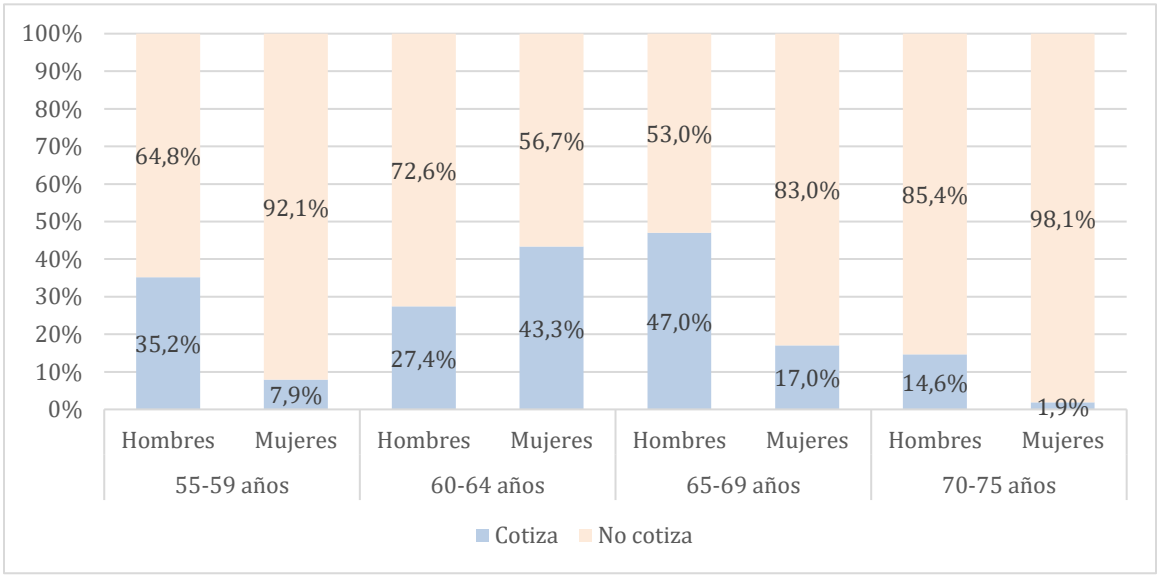
Gráfico N° 25: Distribución de situación de cotización según sexo y rango de edad, personas no pensionadas



Fuente: EPS 2015, HPA diciembre 2019.

En el Gráfico N° 26 se presenta la situación de cotizaciones activas para los pensionados según sexo y rango de edad. Como se observa, la proporción de cotizantes pensionados es disímil conforme aumenta la edad, es decir, dado que ya están pensionados y su realización de cotizaciones es voluntaria, no presentaría una tendencia marcada en función de la edad.

Gráfico N° 26: Distribución de situación de cotización según sexo y rango de edad, personas pensionadas



Fuente: EPS 2015, HPA diciembre 2019.

Los saldos promedio en la cuenta de capitalización individual de cotizaciones obligatorias (CCICO) para el segmento etario se presentan en el Cuadro N° 1, según rango de edad y sexo. Como se logra observar, el total de los hombres presenta un saldo promedio de 22,2 millones, el que es mayor a los 9,7 millones promedio del segmento de mujeres. Estos saldos disminuyen confirme los rangos se acercan a la edad legal de retiro, los 65 años para los hombres y 60 para las mujeres.

Cuadro N° 1: Saldos promedio en la CCICO

	Hombres		Mujeres	
Rango edad	No pensionados	Pensionados	No pensionadas	Pensionadas
55-59 años	29.098.616	5.005.556	14.080.190	9.373.333
60-64 años	33.492.621	9.751.042	18.872.951	5.629.248
65-69 años	32.193.885	10.908.997	18.598.214	4.724.781
70-75 años	6.998.611	8.538.347	37.203.846	2.650.627
Total	30.638.839	9.422.306	15.930.185	4.551.333

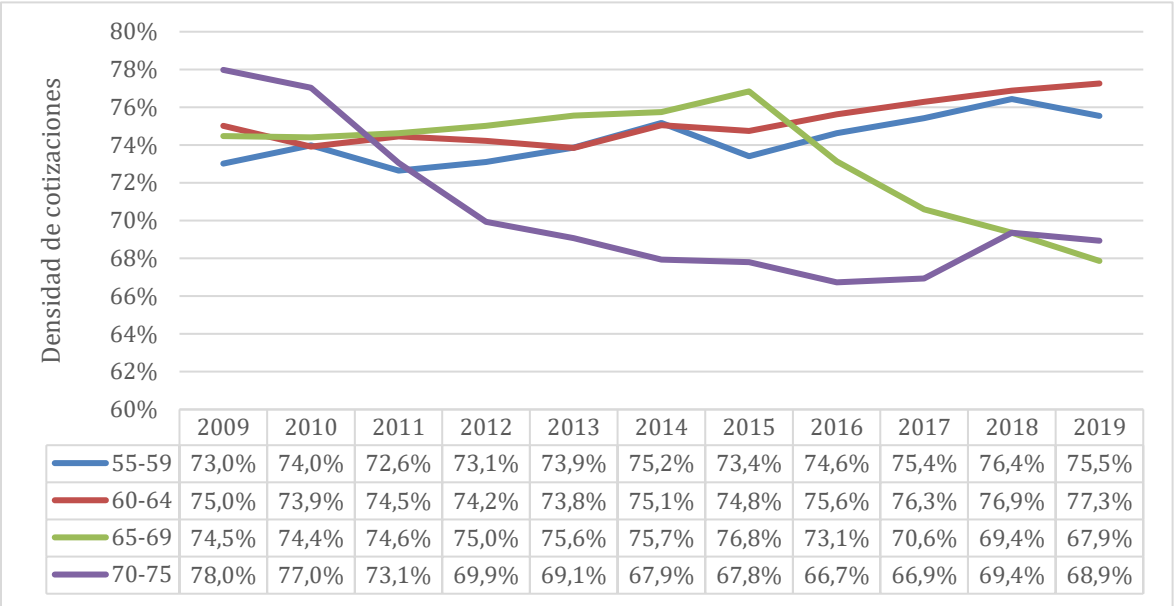
Fuente: EPS 2015, HPA diciembre 2019.

La densidad de cotizaciones se calcula como la cantidad[14] de cotizaciones realizadas por el trabajador activo sobre el total de meses de su vida laboral en términos previsionales, la cual comienza con su primera cotización registrada y termina en el momento de cierre de la base datos administrativa, diciembre 2019. La información contenida en los Gráficos N° 27 y 28 se construye desde los rangos de quinquenios de edad hasta diciembre 2019, para luego revisar la evolución de la densidad de cotizaciones desde los 10 años previos.

Los hombres del rango de 55 a 59 años cumplidos en el año 2019 presentaron una densidad de cotizaciones de 75,5% en ese mismo año, un año antes, cuando el rango se situaba entre los 54 y 58 años de edad, presentó una densidad promedio de 76,4%. El rango de 60 a 64 años, que está por debajo de la edad de retiro legal, presenta una trayectoria al alza en su densidad de cotizaciones, desde 75% en el año 2009, cuando la cohorte se situaba entre los 50 y 54 años, hasta 77,3% en el año 2019. Por otro lado, el rango de 65 a 69 años presenta una densidad de 67,9% en el año 2019, sin embargo 5 años antes, en el 2015, tenía una densidad promedio de 76,8%, en esto se puede apreciar el corte que la edad de retiro legal tiene sobre la trayectoria de las densidades de cotización. Un efecto similar experimenta el rango de 70 a 75 años 10 años atrás, entre los años 2010 y 2011.

[14] Se considera una cotización por mes.

Gráfico N° 27: Densidad de cotizaciones hombres, 10 últimos años

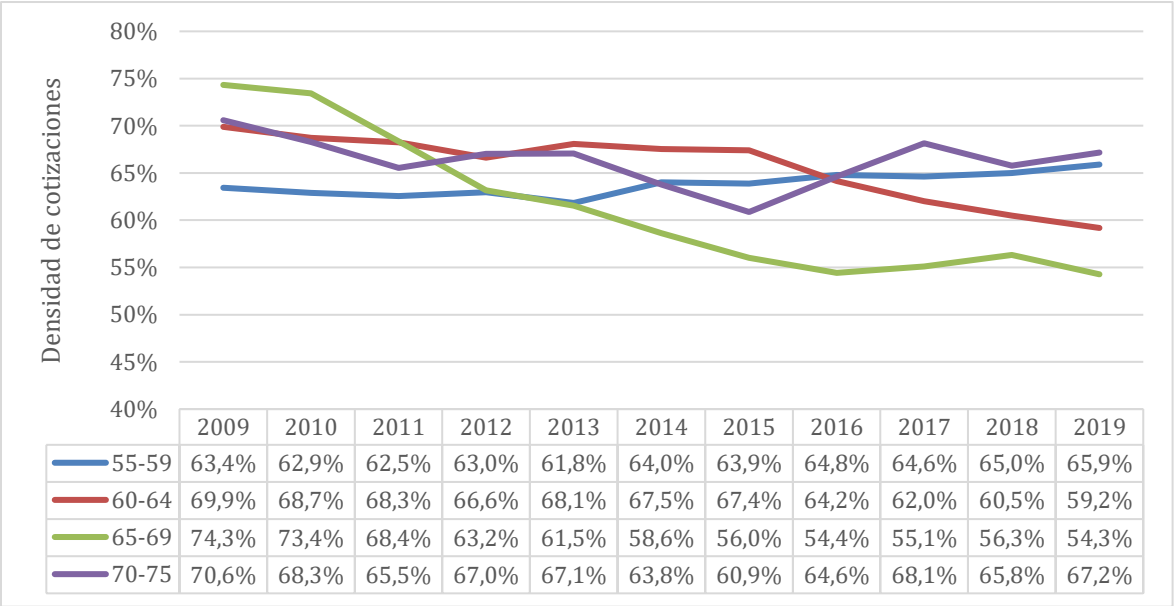


	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
55-59	73,0%	74,0%	72,6%	73,1%	73,9%	75,2%	73,4%	74,6%	75,4%	76,4%	75,5%
60-64	75,0%	73,9%	74,5%	74,2%	73,8%	75,1%	74,8%	75,6%	76,3%	76,9%	77,3%
65-69	74,5%	74,4%	74,6%	75,0%	75,6%	75,7%	76,8%	73,1%	70,6%	69,4%	67,9%
70-75	78,0%	77,0%	73,1%	69,9%	69,1%	67,9%	67,8%	66,7%	66,9%	69,4%	68,9%

Fuente: EPS 2015, HPA diciembre 2019.

El Gráfico N° 28 presenta la densidad de cotizaciones de las mujeres para los últimos 10 años desde el año 2019. Las mujeres del rango de 60 a 65 años tienen un promedio de densidad de 59,2% en el año 2019, sin embargo, 5 años antes se calculaba una densidad de 67,4%. Llama la atención el rango de 70 a 75 años de edad, cuyas trabajadoras han presentado un aumento en su densidad de cotizaciones a partir del año 2015.

Gráfico N° 28: Densidad de cotizaciones mujeres, 10 últimos años



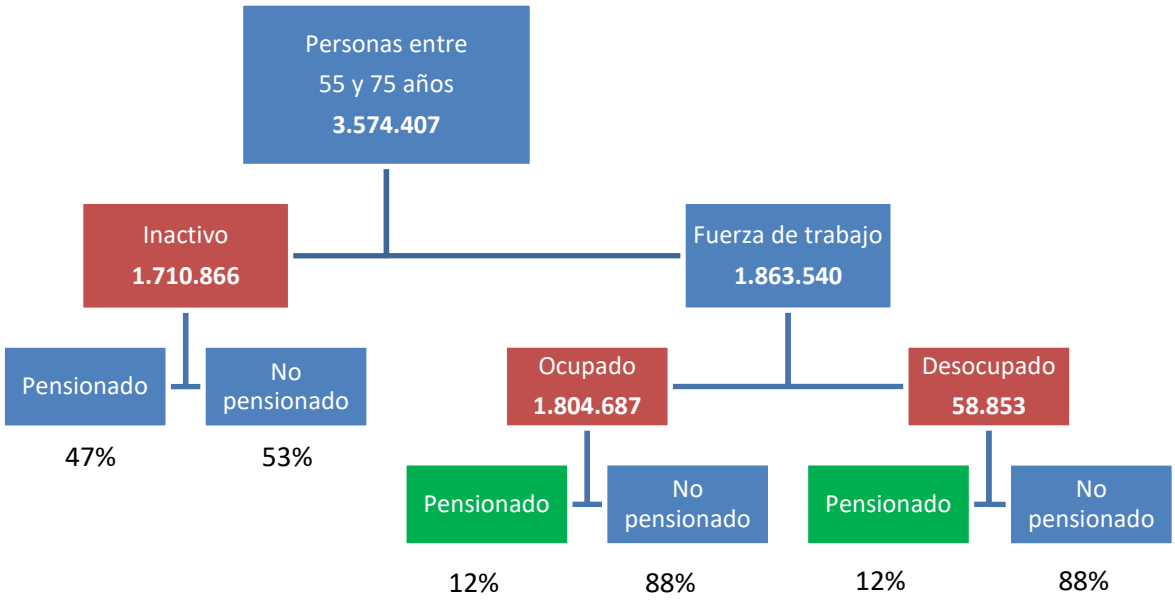
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
55-59	63,4%	62,9%	62,5%	63,0%	61,8%	64,0%	63,9%	64,8%	64,6%	65,0%	65,9%
60-64	69,9%	68,7%	68,3%	66,6%	68,1%	67,5%	67,4%	64,2%	62,0%	60,5%	59,2%
65-69	74,3%	73,4%	68,4%	63,2%	61,5%	58,6%	56,0%	54,4%	55,1%	56,3%	54,3%
70-75	70,6%	68,3%	65,5%	67,0%	67,1%	63,8%	60,9%	64,6%	68,1%	65,8%	67,2%

Fuente: EPS 2015, HPA diciembre 2019.

Con el cruce de datos entre EPS 2015 y HPA con cierre diciembre 2019 es posible identificar el estado previsional de los entrevistados. Específicamente, se hace el cruce entre el historial laboral auto reportado en EPS junto a la situación previsional en el año 2015 que el entrevistado presentó en la base datos administrativos de HPA.

Dado que no todas las personas de EPS tienen registros en HPA, no es posible caracterizar a todo el segmento en términos cuantitativos, es decir, la cifra poblacional del EPS+HPA es menor a la que se estima en la ENE. En el siguiente diagrama se conjugan ambas estimaciones, por un lado, los totales de población inactiva, ocupada y desocupada desde ENE, y por otro, al porcentaje de distribución en cada grupo entre pensionados y no pensionados desde EPS+HPA.

Diagrama N° 2: Estimación de situación laboral de personas en el rango de 55 a 75 años de edad



Fuente: Elaboración propia con información de ENE 2015, HPA diciembre 2019 y EPS 2015.

La situación previsional y de participación laboral se puede observar en el Cuadro N° 2, donde se presentan las estimaciones de la cantidad de personas dentro de cada rango de edad. La cantidad de personas pensionadas en cada rango de edad es mayor conforme aumenta la edad, lo que es de esperar especialmente cercano a las edades legales de retiro de la fuerza laboral. Un hecho destacable es que a pesar de haber personas pensionadas en todos lo rangos de edad, la proporción de trabajadores pensionados en cada rango aumenta con la edad.

Cuadro N° 2: La situación previsional y participación laboral según quinquenio de edad

	55-59 años		60-64 años		65-69 años		70-75 años	
	No pensionado	Pensionado	No pensionado	Pensionado	No pensionado	Pensionado	No pensionado	Pensionado
Trabajando	697.425	6.431	579.224	12.256	280.236	65.329	80.133	137.009
Cesante	65.817	844	46.928	1.576	24.664	6.139	4.437	10.567
Inactivo	153.882	22.020	126.501	20.533	83.891	73.398	47.002	242.969
Total	917.123	29.295	752.653	34.364	388.791	144.866	131.572	390.545

Fuente: EPS 2015, HPA diciembre 2019.

7. PANORAMA DE LA SITUACIÓN LABORAL Y PREFERENCIAS DE EMPLEO

La literatura muestra antecedentes sobre las razones que explicarían la situación laboral del segmento relevante para este estudio. Al respecto y considerando un período más reciente de sus resultados, se analizan dos documentos específicos, cuya metodología se basa en la aplicación de encuestas.

Por una parte se tiene el estudio PUC (2018) "Trabajo y personas mayores en Chile: Lineamientos para una política de inclusión laboral", el cual muestra un panorama de la inclusión laboral de las personas entre 55 y 74 años mediante una encuesta de tipo transversal; mientras que una segunda fuente son los resultados de UC-Caja Los Andes (2019) según su "Quinta Encuesta Nacional de Calidad de Vida en la Vejez", cuyo diseño metodológico es de tipo longitudinal e incorpora personas de 60 o más años.

Asimismo, el análisis se extiende a las preferencias de las personas en base a los resultados del primer documento señalado, enfocándose en sus elecciones respecto a tipo de trabajo y jornada laboral.

7.1. MOTIVOS Y DISPONIBILIDAD

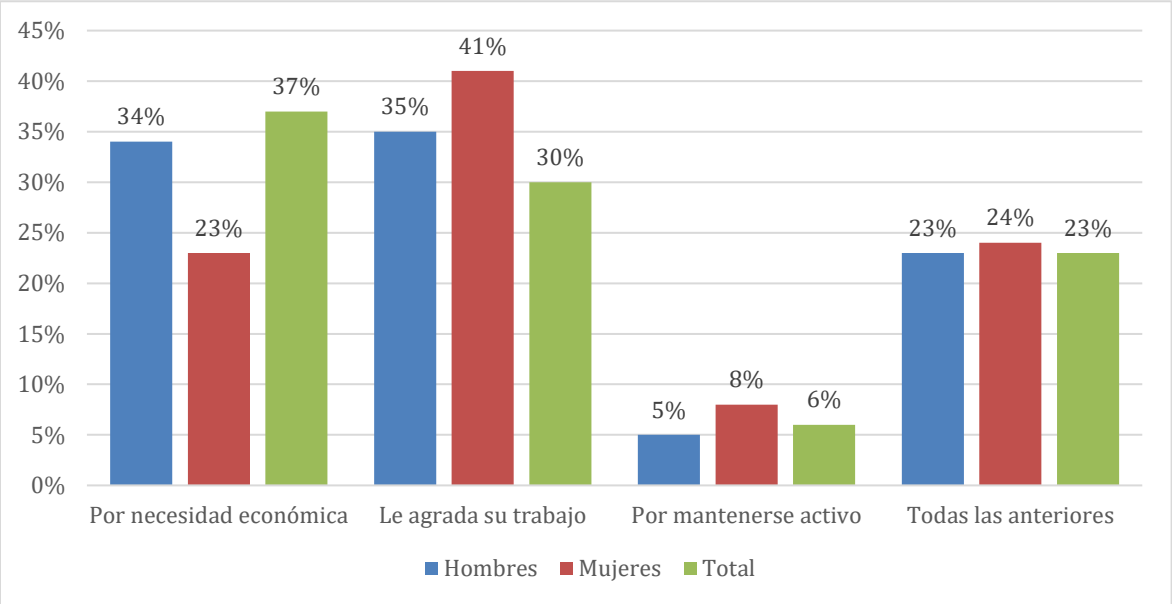
Se analizan las razones de la situación laboral reportada y la disponibilidad respecto al trabajo para el segmento de quienes estaban trabajando y quiénes no.

7.1.1. Resultados para quienes están trabajando

Un primer ámbito de consulta son los motivos por los cuales las personas señalan estar trabajando. Al respecto, tanto los resultados del estudio PUC (2018) como UC-Caja Los Andes (2019), exponen que la principal razón sería la "necesidad económica".

Según el primer documento señalado, el 37% de quienes trabajan expresan la "necesidad económica" como motivo principal, mientras que la segunda razón sería "porque le agrada su trabajo", alcanzando el 30% (ver Gráfico N° 29). Se observan diferencias importantes según sexo, donde los hombres expresan ambas alternativas con proporciones casi idénticas (35% por "necesidad económica" y 34% "porque le agrada su trabajo"); en cambio para mujeres se aprecia una clara preferencia más marcada hacia el motivo "necesidad económica", que asciende al 41% ("porque le agrada su trabajo" reporta el 24% de las respuestas).

Gráfico N° 29: Razones para trabajar según sexo, estudio PUC (2018)

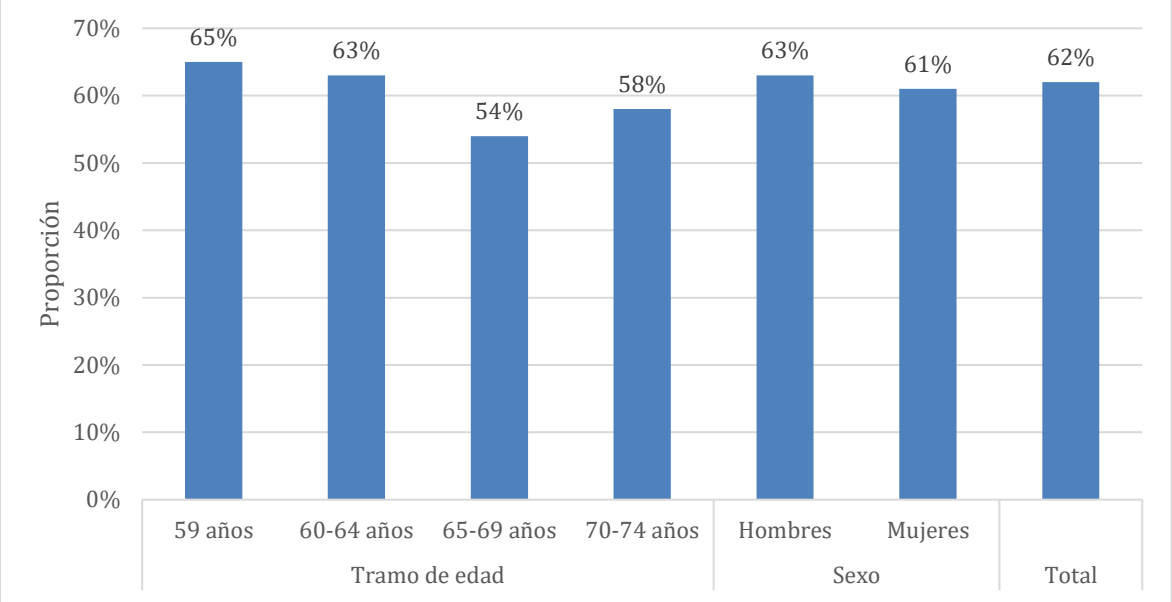


Fuente: PUC (2018), "Trabajo y personas mayores en Chile: Lineamientos para una política de inclusión laboral".
Elaboración CIEDESS.

Otro aspecto relevante de consulta es la disponibilidad para seguir trabajando entre quienes ya lo hacen. En este sentido, el estudio PUC (2018) realiza la siguiente consulta: "Si no tuviera necesidad económica para trabajar, ¿seguiría trabajando?". Frente a lo anterior, se observa que pese a que la necesidad económica es la principal razón para estar trabajando, la mayoría de las personas tiene una alta disponibilidad a mantenerse trabajando, aun cuando no tuvieran la necesidad económica de hacerlo. Un 33% señala que seguiría trabajando en lo que fuera, un 29% seguiría trabajando dependiendo del empleo y un 23% responde que no seguiría trabajando.

Adicionalmente, se aprecian distinciones importantes ante dicha consulta según edad. La disponibilidad para seguir trabajando disminuye hasta los 65 años, tanto en hombres como en mujeres, pasando de un 65% para el tramo 55-59 años hasta un 54% para el tramo 65-69 años, subiendo posteriormente a un 58% para el tramo 70-74 años (ver Gráfico N° 30).

Gráfico N° 30: Personas que seguirían trabajando si no tuvieran la necesidad económica de hacerlo, estudio PUC (2018)



Fuente: PUC (2018), "Trabajo y personas mayores en Chile: Lineamientos para una política de inclusión laboral".
Elaboración CIEDESS.

Por su parte, los resultados de UC-Caja Los Andes (2019) muestran que el 72% justifica seguir trabajando por "necesidad económica", mientras que las opciones "le agrada su trabajo" y "por mantenerse activo" poseen proporciones similares. Pese a lo anterior, el 69% de los adultos mayores señala que seguiría trabajando aunque no tuviera la necesidad económica de hacerlo.

En el contexto de los resultados anteriores, se tiene que la proporción de personas mayores que continua trabajando posterior a la edad legal de jubilación se ha incrementado en Chile, superando los niveles promedio de los países OCDE. En este sentido, PUC (2018) señala que "las bajas tasas de reemplazo al momento de la jubilación en Chile pueden estar explicando que la edad efectiva de retiro laboral esté muy por encima de la edad de jubilación, lo que es consistente con el hecho que la mayoría de los adultos expresa trabajar por necesidad económica". No obstante, existe un consenso amplio en la literatura sobre los efectos positivos de la vejez activa, lo que se condice con los resultados de UC-Caja Los Andes (2019), donde la gran proporción de quienes trabajan expresan que les agrada su trabajo y que seguirían trabajando si no tuvieran la necesidad económica de hacerlo.

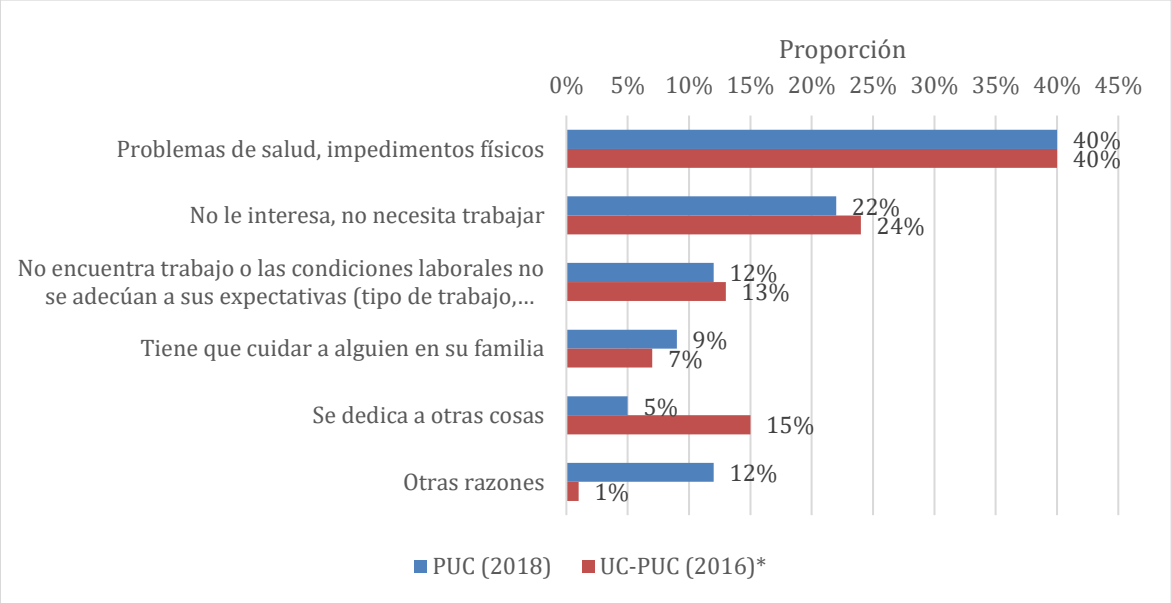
7.1.2. Resultados para quienes no trabajan

Se analizan las razones por las cuales las personas señalan no trabajar de forma remunerada. En ambas fuentes consultadas el principal motivo se refiere al estado de salud de la persona, como se observa en el Gráfico N° 31.

Según los resultados de la encuesta aplicada por PUC (2018), el 40% señala como principal razón para no trabajar los problemas de salud e impedimentos físicos, con mayor proporción en hombres

(43%) que en mujeres (38%). Por su parte, los resultados del estudio UC-Caja Los Andes (2019) exponen que la salud es la principal razón para no trabajar para el 43% de los encuestados, pero seguida muy de cerca por que no le interesa, no lo necesita o se dedica a otras cosas (40%).

Gráfico N° 31: Principal razón para no trabajar de forma remunerada según estudio

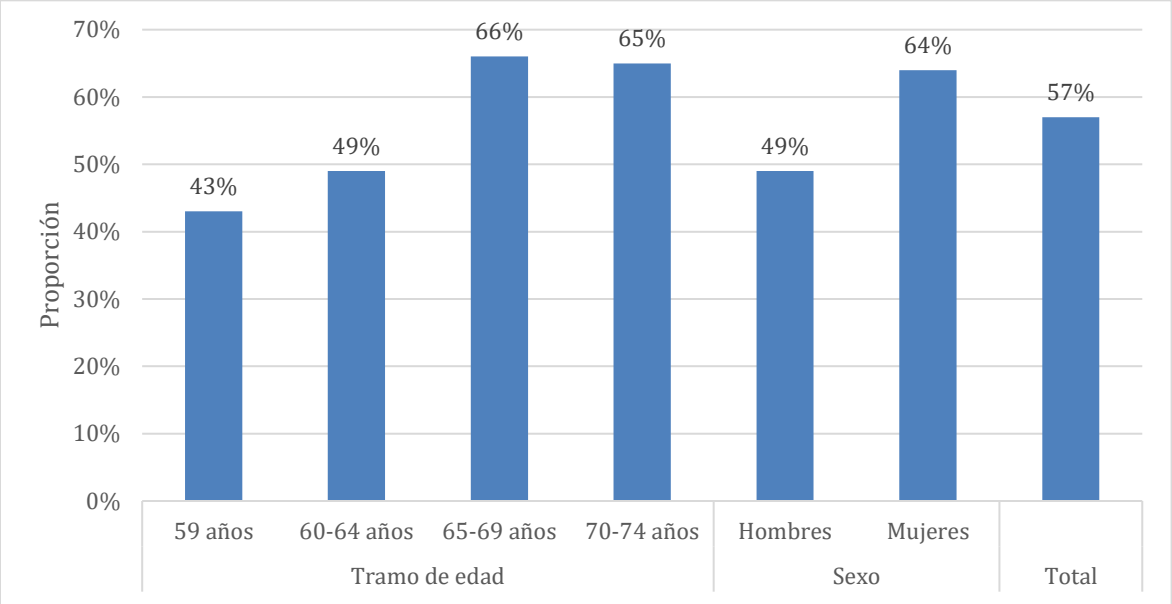


(*) Se exponen los resultados de la versión 2016 dada la inexistencia del detalle para la versión 2019.
Fuente: PUC (2018), "Trabajo y personas mayores en Chile: Lineamientos para una política de inclusión laboral". UC-Caja Los Andes (2016), "Cuarta Encuesta Nacional de Calidad de Vida en la Vejez 2016"
Elaboración CIEDESS.

Asimismo, se analiza la disponibilidad a trabajar entre quienes no lo están en base a la siguiente consulta: "Si le ofrecieran un trabajo o se le diera la oportunidad de trabajar, ¿estaría disponible para trabajar?".

Según los resultados entregados en PUC (2018), el 57% de los que no están trabajando y han trabajado antes no estaría disponible para trabajar, un 17% estaría dispuesto a trabajar "ahora mismo" y un 25% estaría dispuesto "dependiendo del trabajo". A su vez, se muestran diferencias según edad y sexo, donde la disposición a trabajar entre los retirados del mercado laboral disminuye notoriamente después de los 65 años, mientras que los hombres retirados están más disponibles para trabajar que las mujeres, como se observa en el Gráfico N° 32.

Gráfico N° 32: No disponibles a trabajar entre los que no están trabajando, estudio PUC (2018)



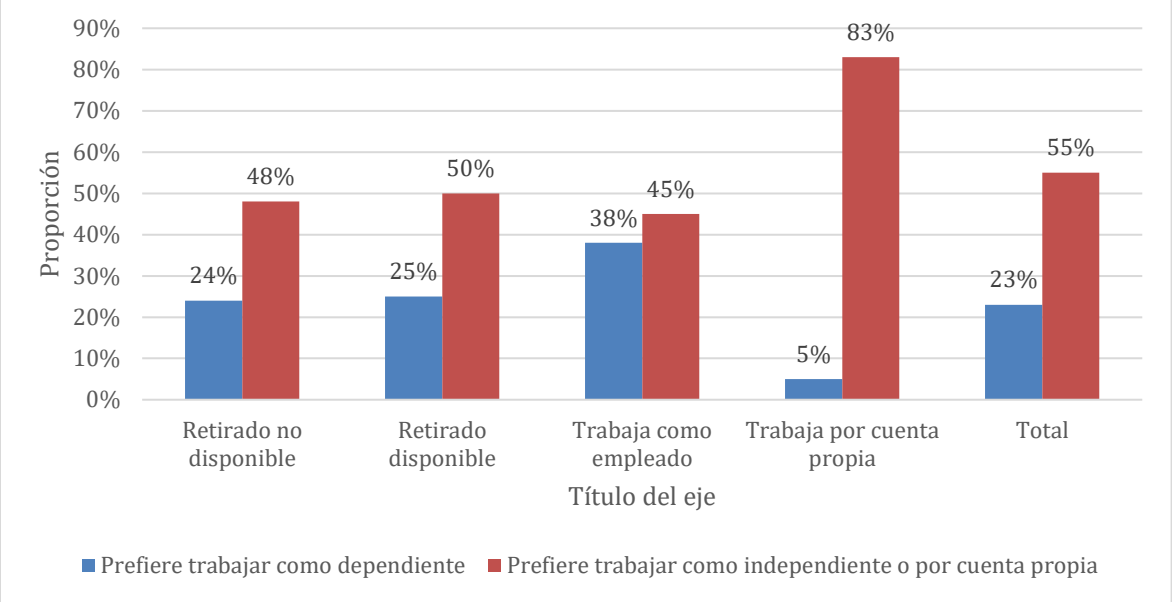
Fuente: PUC (2018), "Trabajo y personas mayores en Chile: Lineamientos para una política de inclusión laboral".
Elaboración CIEDESS.

7.2. PREFERENCIAS LABORALES

En base a los resultados de la encuesta realizada por PUC (2018), se analizan las preferencias laborales para las personas entre 55 y 74 años. En concreto se muestran las preferencias respecto al tipo de trabajo (dependiente o independiente) y la jornada laboral.

Considerando al total de la muestra (quienes trabajan o han trabajado), se registra una clara preferencia por un trabajo independiente o por cuenta propia, representando al 53% de los encuestados, mientras que el 23% prefiere un trabajo dependiente y el 14% "le da lo mismo". Por su parte, considerando sólo a los retirados disponibles para trabajar, se tiene que el 50% prefiere un trabajo independiente, el 25% prefiere un trabajo dependiente y el 25% restante no se decide (ver Gráfico N° 33).

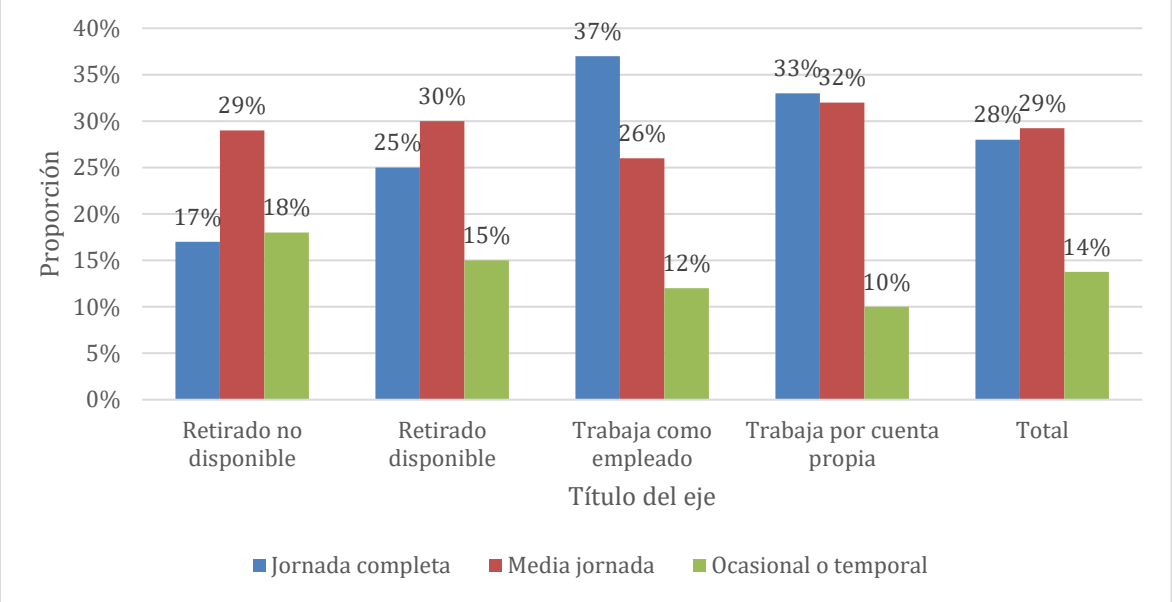
Gráfico N° 33: Preferencias de tipo de trabajo según tipología de inserción laboral, estudio PUC (2018)



Fuente: PUC (2018), "Trabajo y personas mayores en Chile: Lineamientos para una política de inclusión laboral".
Elaboración CIEDESS.

A su vez, respecto a la jornada de trabajo que les gustaría tener, se reporta que casi un tercio de los encuestados no tiene una preferencia clara por la duración de la jornada laboral, mientras que entre quienes señalan una opción, la media jornada está levemente por sobre la jornada completa. Se aprecia una clara diferencia entre quienes están trabajando y quienes no, donde los primeros prefieren en mayor medida una jornada completa, mientras que los retirados preferirían la media jornada (ver Gráfico N° 34).

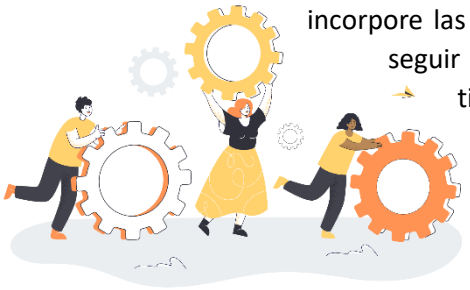
Gráfico N° 34: Preferencias de jornada de trabajo según tipología de inserción laboral, estudio PUC (2018)



Fuente: PUC (2018), "Trabajo y personas mayores en Chile: Lineamientos para una política de inclusión laboral".
Elaboración CIEDESS.

7.3. ANÁLISIS CARACTERIZACIÓN MERCADO LABORAL

Chile está experimentado un acelerado proceso de envejecimiento poblacional el cual presenta una serie de desafíos como sociedad, uno de ellos es el desarrollo de un mercado laboral que incorpore las preferencias y necesidades de las personas mayores que quieran seguir trabajarlo. Este crecimiento en la cantidad de personas mayores tiene un impacto sobre la estructura demográfica del mercado laboral, es decir, las personas mayores de 55 años ocupan cada vez un mayor espacio dentro de la masa trabajadora.



Según cifras de la ENE la población de personas mayores ha crecido en la última década, lo que se ve reflejado en su mayor participación en el mercado laboral. Entre los años 2012 y 2019, la participación porcentual de las personas entre 55 y 75 años de edad dentro de las personas en edad de trabajar creció desde 18,1% a 22,6%. Por otro lado, el porcentaje de participación de las personas mayores en el segmento de ocupados del mercado laboral creció desde 20,3% en el 2012 a 26,5% en el 2019, donde cerca de uno de cada cuatro ocupados era una persona mayor, para luego disminuir su participación a 19,9%.

La participación laboral de las personas mayores en el rango de edad entre 55 y 75 años es sin duda un fenómeno que hasta el año 2019 venía presentando índices de mejora, por cuanto la masa laboral de este segmento se encontraba ocupando más plazas de empleo y disminuyendo sus niveles de inactividad en conjunto con una mantención del nivel de cesantía. Entre los años 2012 y 2019, según las cifras estimadas de la ENE, la cantidad de personas entre 55 y 75 años aumentó

desde 3,1 a 4,2 millones, experimentando un alza de 36,1%. Por otro lado, la cantidad de ocupados crece desde 1,5 millones en el año 2012 a 2,2 en el 2019, presentando un alza de 45,9% entre ambos años. Es decir, la cantidad de ocupados aumentó en una mayor proporción en relación al aumento de la cantidad total de personas mayores dentro del rango de edad observado, lo que se expresa en una mayor tasa de ocupación. Estas cifras describen la trayectoria de mayor ocupación, hasta antes del año 2020. Destaca el importante impacto negativo que ha generado la pandemia sobre la situación laboral del segmento analizado, la cual ha hecho retroceder la participación laboral de este grupo en más de 10 años, con un alto nivel de incertidumbre respecto al nivel en que este se recuperará post pandemia.

Las competencias valoradas de las personas mayores se relacionan con su experiencia y compromiso valórico con el trabajo, estas aptitudes les han permitido ocupar cierto segmento en el mercado laboral, como lo son el área de Servicios, dentro de la cual un 45,8% se emplea en el año 2021, y la de Comercio (16,6%). Esta mayor participación presenta diversidad en las razones para estar en la situación de ocupación, en el sentido de que pueden ser de carácter voluntario o por necesidad (tanto del trabajador como por el lado de las empresas) para continuar empleándose hasta avanzada edad, inclusive habiendo solicitado una pensión. De todas maneras, el trabajo tiene un componente de significancia para el bienestar subjetivo de las personas mayores que quieren estar empleadas, por cuanto les otorga un rol que les permitiría perpetuar su autonomía, uno de los ejes de la calidad de vida en la vejez.

Según diferentes encuestas focalizadas en el segmento de análisis, quienes están trabajando argumentan que su principal motivo es la necesidad económica. Pese a esto, la mayoría expresa que les agrada su trabajo y que seguirían trabajando si no tuvieran la necesidad económica de hacerlo. A su vez, el principal motivo para no trabajar se asocia a problemas de salud e impedimentos físicos, reportándose además que la mayoría no estaría disponible para trabajar, afectando directamente el empleo femenino en este rango de edad, ya que pasan a ocupar labores de cuidados dentro del hogar a nivel familiar (pareja, hijos, nietos, familiares). Lo anterior es similar a lo reportado en la experiencia internacional.

En este punto es importante señalar un aspecto relevante de la promoción del envejecimiento saludable en la sociedad, el cual pretende que las personas cuenten con un buen estado de salud en la vejez a través de la adopción de medidas de salud preventiva a lo largo de la vida, el cual permita tanto trabajar como hacer actividades recreativas si las personas lo desean. Sin embargo, un porcentaje no menor de personas llega a la vejez con algún tipo de dependencia funcional (14,2% de los mayores de 60 años según Casen 2017) u otra condición de salud limitante. Por tanto, la persona en situación de dependencia y su cuidador principal deben dejar el mercado laboral, sobre este último individuo, quien usualmente es una mujer, es posible hacer políticas para mejorar su participación laboral en torno a una economía de cuidados, liberando su tiempo dedicado a las tareas de cuidados para que así pueda tanto continuar trabajando como encontrar un nuevo empleo.

A pesar de que todo el segmento de personas avanza en su empleo hasta 2019, la brecha de participación laboral entre hombres y mujeres se mantiene, con una clara superioridad para los primeros (en torno al 68% de los hombres se encuentran ocupados, mientras que en mujeres dicha

proporción se reduce a un 35%). Tal como sucede en el mercado laboral, la brecha de género en cuanto a participación laboral se extiende hacia los trabajadores mayores, donde la participación laboral femenina está ligada o es un resultante de una trayectoria que se puede considerar como intermitente, tal como se refleja en la densidad de cotizaciones de las mujeres y en la proporción de mujeres ocupadas que cuenta con contrato escrito.

Es posible aseverar que las personas mayores han tenido que adecuarse al escenario que les plantea el mercado laboral, tomando los trabajos en los cuales son efectivamente demandados, o auto empleándose, bajo las condiciones contractuales disponibles. En este sentido, se debe trabajar en políticas públicas que permitan aumentar la empleabilidad y que generen una institucionalidad favorable para la contratación de personas mayores. Algunos indicadores que denotan esta situación son la menor proporción de trabajadores ocupados en el sector privado y la mayor proporción de empleados por cuenta propia que se observan en los rangos más longevos. Además, la considerable participación de los empleados sin contrato de trabajo, lo que daría cuenta de la carencia de oportunidades de trabajo formal para este grupo, describe el nivel de desprotección e informalidad presente en el mercado laboral de las personas mayores. En este punto se puede mencionar a las limitaciones contractuales que desincentivan la contratación de este grupo, donde la ausencia de flexibilidad no permite que se encuentren las preferencias por empleo de las personas mayores con las necesidades del empleador por contratar mano de obra con experiencia.

No obstante lo anterior, es posible observar ciertos avances en la formalidad del empleo en ciertos segmentos de actividad económica donde las competencias laborales requeridas se relacionan con el sector de Servicios. Sin embargo, es importante señalar un aspecto de la distribución de las mujeres ocupadas entre sectores de actividad económica, el cual presenta una mayor participación en empleos asalariados del sector público y de personal de servicio doméstico. Esto último denota la brecha que existe entre el nivel de especialización o capital humano de las personas mayores que se mantienen ocupadas, donde habría una polarización entre trabajadores en empleos de alta y baja habilidad.

Otro aspecto del trabajo de las personas mayores donde se experimenta un avance es en el tipo de jornada laboral, donde se logra observar una disminución en la proporción de personas ocupadas que trabajan en una jornada completa. Este hecho estaría en línea con las preferencias de este grupo etario por ocuparse en empleos que les permitan tener tiempo libre y que además, generen ingresos que complementen sus pensiones.

En base a las necesidades económicas indicadas como motivación para el empleo, resulta útil conocer la realidad previsional y específicamente el nivel de prestaciones para este segmento. En términos previsionales, existe una clara disminución en la proporción de personas que cotizan a medida que la edad se incrementa. Esta situación se asocia principalmente al establecimiento de una edad legal de retiro voluntaria, impactando en las decisiones de cotización. Al respecto, se observa una gran brecha según sexo, donde dicha tendencia a la baja se profundiza en el caso de mujeres.

La edad promedio a la cual se solicita la pensión de vejez (incluyendo vejez edad y vejez anticipada) es de 61,6 para mujeres y 65,5 para hombres para el año 2021, manteniéndose prácticamente estable desde 2014. Ambos factores (menor densidad de cotizaciones y edad de retiro) contribuirían

al menor saldo promedio que muestran las mujeres en sus cuentas de capitalización individual. Por su parte, el nivel de prestaciones es ampliamente analizado en la literatura técnica, destacando las bajas tasas de reemplazo obtenidas en el sistema contributivo, especialmente para mujeres.

Resulta importante considerar las nuevas fuerzas que impactan e impactarán al mercado del trabajo nacional. Además del envejecimiento poblacional y la migración, destaca el impacto de la automatización, produciéndose una sustitución de trabajadores de calificación media que realizan labores rutinarias intensivas. Conforme a lo anterior, un factor de preocupación serán sus efectos sobre los niveles de ocupación de las personas mayores, especialmente en relación a los empleos de bajas habilidades, los que poseen mayor probabilidad de ser reemplazados en este proceso de automatización. En función de lo anterior, es de esperar que los programas de reconversión laboral, nivelación de estudios y capacitación dirigidos a este segmento etario tengan una mayor importancia dentro de la política pública relacionada al envejecimiento poblacional. Asimismo, se espera un mercado del trabajo con mayor flexibilidad a través de prácticas como el trabajo remoto o híbrido, las que han adelantado su puesta en funcionamiento producto de los confinamientos realizados para hacer frente a la pandemia.

8. RESULTADOS ENTREVISTAS Y FOCUS GROUP

Este capítulo presenta los resultados de una profundización cualitativa a los contenidos sobre el tema adulto mayor y trabajo, observado desde los mismos trabajadores, pero también desde la mirada de expertos desde el mundo público-social y el mundo privado.

El presente estudio permitió compilar contenidos sobre el mercado del trabajo del adulto mayor, su forma de inclusión, sus perspectivas sobre las condiciones laborales y sobre su potencial jubilación, también se indagó sobre las proyecciones y necesidades para su futuro bienestar.

Hay muchos acuerdos en todos los segmentos en la lectura del adulto mayor, sus necesidades, su valor y lo que necesitamos como sociedad para avanzar en su inclusión laboral y también social.

Se hace evidente la necesidad de evolucionar hacia un cambio cultural que nos permita ver al trabajador mayor en su realidad actual y darle valor al aporte que puede ser al mundo laboral y a una sociedad que envejece y que debe aprender cómo hacerlo de la mejor manera.

8.1. CANTIDAD DE TRABAJADORES Y SUS RAZONES PARA MANTENERSE EN EL MUNDO LABORAL

Desde los datos recolectados cualitativamente, se estima desde los expertos que alrededor de un 25% del total de personas mayores se mantiene trabajando.

> *"Del total de persona mayores el 15% trabaja en el mercado formal y cerca de un 10% en el mercado informal". (Expertos, SENAMA)*

> *"Muchos trabajadores siguen trabajando pasado la edad de jubilarse, porque la pensión les significaría [bajar sus ingresos] si estaba ganando 500 lucas a ganar 200 y, si bien, a esa altura la mayoría son dueños de su casa, es un golpe demasiado fuerte y entonces tratan de seguir trabajando. Los datos muestran que más de la mitad siguen trabajando en el grupo de 65 o 70 años respecto al grupo de 60 a 65. O sea que la idea de que la gente llega a esa edad y jubila, no es así". (Experto, Académico)*

En las industrias abordadas para este estudio, construcción, servicios y retail, estiman que la cantidad de adultos entre 55 y 75 años representa entre 10% y 20% de sus empleados.

> *"Son 20 sobre 140. Estamos hablando que es del orden del 14 por ciento. Me parece que no es un número bajo […]. El promedio de edad de nuestros trabajadores es de cuarenta y un años". (Sector Privado, Servicios)*

> *"el 24% de los hombres tiene más de 55, y el 10% de las mujeres. […] El ponderado total, el 23% de la masa laboral de esta empresa tiene personas de 55 años para arriba". (Sector Privado, Construcción)*

> *"A ver, si siempre se han contratado 10 mil personas. El adulto mayor sobre 55, serán unas mil personas. Una cosa así. Un 10%". (Sector Privado, Retail)*

De estas empresas, solo el retail menciona tener una política de captación para la contratación de adultos mayores. En construcción y servicios los trabajadores suelen más bien envejecer en el rubro.

> *"Hicimos planes específicos para salir a contratar personas sobre 55 años en funciones particulares y determinadas. Hicimos algunas campañas y algunas llamados, sobre todo para personas que están más relacionadas con una tercera edad". (Sector Privado, Retail)*

En general, los entrevistados de estas industrias consideran que cuentan con un número importante de trabajadores de esa edad. Además, se presentan como industrias donde los trabajadores mayores han encontrado un espacio y son valorados.

La participación en el ámbito informal se reconoce en los grupos de trabajadores entrevistados, pues muchos de ellos, al no volver a encontrar trabajo posterior a los 50 años, deben realizar actividades de manera independiente para generar recursos, la mayoría realiza emprendimientos u oficios. Para ellos no se hace tan relevante cotizar, dado que no ven muchas alternativas para obtener mayores ingresos.

Se reconocen **razones** comunes para trabajar o seguir trabajando post edad de jubilación: Salud, dinero y autodefinición/autorealización.

- **GENERA BIENESTAR**: Se sienten saludables y activos para continuar siendo productivos, el trabajo los mantiene lúcidos, activos y autónomos.
- **NECESITAN EL DINERO PARA MANTENER SU NIVEL DE VIDA**: Porque sus pensiones son insuficientes para seguir manteniendo a sus familias en un espacio de bienestar. Muchos aún tienen hijos estudiando y, si bien hay algunos trabajadores que tienen recursos para vivir sin trabajar, su nivel de vida disminuiría considerablemente.
- **EL TRABAJO ES PARTE DE SUS HÁBITOS, ES UNA ACTIVIDAD QUE DISFRUTAN**: es lo que saben, les gusta y muchos no sabrían hacer otra cosa para pasar el tiempo, el trabajo también es su entretención. Al parecer es un duelo que no quieren vivir, el trabajo los define y se realizan a través de éste.

  "Hasta que la salud me dé. […] Bueno, primero para acumular fondos y la otra cosa es que tenemos un chico que está en la universidad. Entonces, se hizo todo lo posible para la gratuidad, pero no le salió. Entonces, tenemos que estar pagando el arancel universitario, que es bastante y además que tampoco queremos que se endeude ya, porque creo que es deber de nosotros que él termine su carrera y ahí descansar". (Trabajadores no profesionales)

  "Muchos de ellos (las personas mayores) se insertan laboralmente, uno, por necesidad, ya que es de manifiesto la situación [detrimento económico] del júbilo (entre comillas) que significa irse retiro y, segundo, por opción. La gente lo ve también como una opción de insertarse, de sentirse valorizados, de ser parte de la sociedad, de ser todavía un aporte". (Expertos, político)

En este sentido, es importante mencionar que hay, también, opiniones que nos dicen que muchos de los trabajadores no tienen incentivos a dejar de trabajar pues no han configurado en el transcurso de su vida actividades paralelas (hobbies u otras habilidades)

que deseen realizar una vez jubilados que les generen bienestar y calidad de vida, y muchos, aunque las tuvieran, no tienen los recursos para realizarlas.

La cotización o más bien el aumentar su ahorro a través de mantenerse cotizando no es la principal motivación para mantenerse trabajando. Se percibe que ese aumento, aunque sirva en un futuro, es marginal.

8.2. PERCEPCIONES DEL MERCADO LABORAL Y EL ADULTO MAYOR

Todos los segmentos coinciden en la evaluación respecto de los trabajadores adultos, tanto en sus potenciales desventajas como en el valor que aportan como trabajadores.

8.2.1. Barreras frente a la contratación de personas mayores

La mayor presencia de trabajadores mayores se ve frenada por cinco factores que afectan o afectarían el desempeño de este segmento. Es importante recalcar que todos los segmentos, trabajadores, expertos e industria coinciden en los mismos contenidos.

- **FACTORES FÍSICOS**: Capacidad física.

  - **Por un lado,** el cuerpo con la edad va adquiriendo enfermedades naturalmente asociadas a esta etapa que, por supuesto, afectan el desempeño.

"[Existen] otras enfermedades que no matan. Entonces como que la gente se olvida de esto, pero producen tremendas alteraciones, como por ejemplo las enfermedades articulares. La osteoartritis, [es más frecuente en] las mujeres por cuestiones biológicas, porque debe ser una de las pocas patologías en que la frecuencia es más o menos similar en ricos y pobres. Ocurre en mujeres 40% versus 10% a 15% en hombres. Produce alteraciones de la movilidad, dolores, liquida la calidad de vida porque vives con dolores articulares. Eso te empieza a quitar la capacidad de movimiento, te aísla, etc. Ahora un tema y es que tenemos altas tasas de obesidad y eso influye en lo muscular en tal forma que mientras más es el peso, peor es el problema osteomuscular. No sé. Hay unas enfermedades que como que la gente se acuerda poco porque no matan. Pero que del punto de vista laboral tienen una tremenda influencia, porque las rodillas para subir y bajar escala, el dolor lumbar y las muñecas, etc.". (Experto, Salud Geriátrica)

  - **Por otro**, el contexto laboral puede necesitar labores que implican condiciones de alta exposición y/o desgaste físico por lo que con el paso de los años no son recomendadas, lo que pone límites a los espacios donde se puede insertar.

"Dado que tienen que estar de pie, tampoco pueden excederse, excepto cantidad de contratación, porque el trabajo pasa a ser un poquito rudo, que ahí todo el día parado, prácticamente, físicamente exigente. Entonces en eso se encontraron algunas limitaciones". (Sector Privado, Retail)

"Ya la capacidad física para estar en obras ahí. De repente la extensión que tienen que estar al sol, que tienes que irte cinco días a Calama y volver a Santiago. Estás más cansado". (Sector Privado, Construcción)

- **FACTORES ECONÓMICOS**: dificultad para ubicarlo en un espacio productivo.
  - Expectativa del trabajador de mantener su renta y/o su cargo, un trabajador más joven resulta más rentable.

"*Llega cierta edad en que tú ya llegas a un nivel de renta que lo quieres mantener y mientras no pases esa curva en que ya estás dispuesto a empezar a bajar esa expectativa de renta, esa puede ser una barrera". (Sector Privado, Servicios)*

"Llegaste a los 50 como gerente o como subgerente. Y hoy día esa persona que está postulando, postula a ser gerente y mantiene su línea o postula a ser subgerente, jefatura. Y es una barrera hoy día. Pensar que yo puedo contratar un jefe que fue gerente, porque es como inconsistente, es como llevarlo de vuelta a su nivel anterior". (Sector Privado, Retail)

"Es difícil que alguien pasado los 55 años sea contratado por empresas o porque les sale muy caro, porque alguien a los 55 está cerca al máximo de su salario y entonces prefieren a alguien más joven, si es que el joven puede hacer lo mismo". (Experto, Académico)

"Pero en general el mundo laboral lo que valora es la juventud y la teoría del adulto mayor es porque son más baratos comparados con una persona de 50 años". (Trabajadores, profesionales)

- **FACTORES CULTURALES**: una preconcepción de la vejez muy poco asociada a la situación real de las personas mayores en la actualidad, lo que crea un prejuicio, un estereotipo del trabajador mayor como una persona rígida y con pocas habilidades.

"Muchísimo prejuicio social desde el punto de vista del rol de las personas que cumplen 55 años y son barreras tanto personales como algunos como inconsciente colectivo. En esta línea porque dice: la persona 55- 60 años, mañoso, que no sabe dominar la tecnología, que no nos sirve y que no es una persona dinámica, rápida, que se adapte. Y, por lo tanto, si te fijas, yo creo que ahí hay temas de prejuicio propio del que contrata. Muchas de las personas que entrevistaban tenían algunos sesgos desde el punto de vista que no eran conscientes, sino que más bien eran latentes, respecto a contratar a una persona que fuera mayor, que fuera gay, que fuera que estaba ahí, etcétera, etcétera. Desde el punto de vista de la diversidad, entonces yo también creo que es una barrera". (Sector Privado, Retail)

"Lo primero que yo veo es una barrera, una dificultad real para las personas mayores para acceder al mercado formal de trabajo o mantenerse. Ya en eso veo que se debe no propiamente a las habilidades o falta de habilidad por parte de las personas mayores, sino que se debe a una mirada que la sociedad y el mercado del trabajo tiene sobre las personas mayores, creen que no va a tener las mismas competencias que una persona más joven. Y yo creo que las personas mayores tienen competencia distinta y cierto servicio y rubro mejor e incluso que otras personas". (Expertos, SENAMA)

"En general, consideran que el adulto mayor no es valorado en el mundo laboral, salvo en algunas áreas o carreras específicas como la docencia, la salud, pero que el mundo laboral no está pensado para el adulto mayor". (Trabajadores, profesionales)

- **FACTORES SOCIALES:** el mundo laboral en la actualidad privilegia la juventud por sobre la adultez, a lo que además se pueden sumar otras desigualdades del trabajador adulto mayor, por ejemplo, de género o por espacialidad (urbano vs. rural)

"Yo creo que otro elemento que está pasando es que los nuevos gerentes que están llegando a los equipos son más jóvenes. Y, en general, quieren asociarse con personas más cercanas a su grupo etario. También hay una barrera. (Sector Privado, Retail)

"Desigualdades laborales solo por edad, pero, además, por estado de salud en personas viviendo en el mundo rural. Respecto del lugar, entonces, tenemos tres grandes cuestiones de desigualdad: educación, que se está arreglando, que estamos mejorando en eso, pero que falla; la capacitación por género, que también se ha ido mejorando; y tercero, la distribución urbano rural". (Experto, Salud Geriátrica).

"Machismo, si yo con mis 58 años voy y me entrevista un hombre, sé al tiro que no voy a quedar porque sé que él va a elegir a una mujer más joven y bonita". (Trabajadora, profesional)

- **FACTORES TECNOLÓGICOS**: el segmento adulto mayor no se reconoce como un trabajador particularmente motivado con la digitalización del mundo laboral.

"Con pocos niveles de adaptabilidad, se visualiza también que personas sobre 55, lo que te comenta en general la gerencia, que no necesariamente están cercanas a los temas tecnológico". (*Sector Privado, Retail)*

"Muchos de los mayores de edad y creo que hay algo de verdad en esto, no están al día de las tecnologías digitales más modernas y por consiguiente le cuesta adaptarse a las necesidades modernas. El mayor de edad es visto como caro y en alguna medida lo es". (Experto, Académico)
"Capacitación es fundamental, porque hay un boom de nuevas tecnologías […] si tú no las manejas te quedas out, sencillamente. Cuando uno habla de esto, está hablando de capacitación, acceso a tener toda esa información y a manejarla". (Experta, Salud Geriátrica)

"Ahora me tuve que meter con mi hijo porque yo no tenía idea como era la cosa. [Es] que cambié hace poco teléfono en otro equipo. Uno de los chicos me ingresó todas las novedades y todo, porque ahí sí que no, ya cuesta más aprender tecnología" (Trabajador, no profesional)

Este factor, también, tiene otra mirada, que indica que puede haber algo de prejuicio o puede ser una afirmación muy categórica para lo que ocurre en la realidad.
"Hay una brecha mayor en las personas mayores que el resto de la población en materia de inclusión digital. Y eso aumenta con la edad, o sea, a mayor edad hay una mayor brecha, pero las personas mayores se han actualizado bastante. La pandemia también ha acelerado ese proceso y no todos los trabajos son o requieren esa habilidad". (Expertos, SENAMA)

"Yo a mí no me va. No me costó aprender. Yo aprendí a hacer todos los contratos online. Hay una plantilla y hay que seguir los pasos. No me costó. Tengo facilidad, afortunadamente, todavía". (Trabajadora, no profesional)

8.2.2. Motivadores a la contratación de personas mayores

A pesar de estas potenciales dificultades, hoy estas industrias sí contratan a trabajadores mayores, esto es porque se valora la experiencia de trabajo con el personal de mayor edad, ya que se reconocen diversos atributos positivos, entre ellos:

- **EXPERTISE**: Tiene un alto grado de conocimiento desde la experiencia, ha hecho de su trabajo un oficio. Un saber que se aprende al hacer, que no se enseña en ningún lugar, además, se considera que no bajan su productividad.

  "En la medida que va teniendo más años, también va ganando una experiencia profesional que se necesita muchas veces en las obras complejas". (Sector Privado, Construcción)

  "*Porque el estudio formal en la universidad no es el que manda para poder trabajar en el rubro seguro, sino más bien la experiencia que tú has acumulado. Nosotros no tenemos realmente una formación profesional para dedicarte a los seguros. Entonces, como es algo de experiencia, algo tiene que haber aprendido haciendo. Hay una gran motivación de por qué traer a alguien de más edad". (Sector Privado, Servicios)*

  "Tenemos una persona que está bien por sobre los 70, trabajando con nosotros y le gusta, lo pasa bien y tiene su negocio ahí armado. Trabaja habitualmente solo y trae su cuenta y mientras él quiera estar ahí va a estar. El maneja una línea de negocio que en verdad no la sabe nadie. Somos los únicos que la vendemos. Ese seguro en Chile es un seguro de fruta muy particular. La competencia ofrece algo que dice que es lo mismo, pero realmente no lo es. Y este tipo sabe su negocio, conoce a sus clientes y la verdad es que no tiene mucho reemplazo". (Sector Privado, Servicios)

- **COMPROMISO**: es responsable, cumple con sus tareas y horarios y obligaciones en general.

  "Hay un nivel de compromiso importante de las personas, en general, a cumplir la labor. Son personas que van a trabajar. Me acuerdo que los niveles de ausentismo eran un poco menores". (Sector Privado, Retail)
  "Competencia o elementos que destacan sobre otros sectores, como responsabilidad, compromiso e incluso las personas mayores presentan menos licencia que las personas jóvenes". (Expertos, SENAMA)

  "Yo pienso, pero no puedo asegurarlo, tengo una hipótesis que las personas mayores tienen menos atrasos, faltan menos a la pega, hacen las cuestiones como más allá, o sea, en términos de responsabilidad. Probablemente funcionan". (Experta, Salud geriátrica)

  "Sabes que los jóvenes no duran nada trabajando duro, muy, pero muy despacio, según la edad dura que tenemos. Yo ya llevo cinco años ya. Cinco años, diez meses, la empresa y nada. No me costó nada". (Trabajadores, no profesionales)

  "Tampoco me costó, trabajaba en una empresa inmobiliaria en aquel entonces y se terminó el proyecto y empecé a buscar trabajo e hice un curso. Y de ahí que llevo diez años. La gente mayor es mucho más responsable que los jóvenes". (Trabajadores, no profesionales)

- **MADUREZ**: aporta templanza a los equipos.

  "Lo otro, yo creo que también uno está asociado a los 55 con personas que tienen cierto nivel de madurez desde el punto de vista de cómo enfrentar las distintas dinámicas o enfrentar situaciones o conflictos internos. Yo también creo que una persona de 55 tiene más seniority para poder enfrentar eso que otro". (Sector Privado, Retail)

- **TRASPASAN EL CONOCIMIENTO A NUEVAS GENERACIONES**: dado que es un conocimiento desde el hacer de forma más bien informal traspasan su conocimiento.

- **TRABAJO EN EQUIPO:** el adulto mayor tiene, en general, la disposición a trabajar con otros. *"Capacidad resolutiva, trabajo en equipo. Son elementos cualitativos que empleadores destacan de las propias personas mayores. Pero creo que existe una percepción errónea por parte de los empleadores con respecto al real aporte que puede significar el contar con personas mayores". (Expertos, SENAMA)*

Otra razón relevante que motiva al sector privado a contratar personal adulto mayor es la **falta de mano de obra** en algunas industrias como la construcción.

"Hoy día hay una escasez también de mano de obra muy relevante". (Sector Privado, Construcción)

En este sentido, el trabajador mayor como recurso hoy puede tener un **espacio de oportunidad**, dado un escenario que mezcla la necesidad de mantenerse activo y vigente, la necesidad de mano de obra en algunos sectores y la posibilidad de seguir aportando desde la productividad a su propio bienestar y al bienestar social.

"Este ambiente de escasez de mano de obra, yo creo que hay mucho espacio para que el adulto mayor siga trabajando o incluso encuentre trabajo. Realmente la escasez que hay es grande, muy grande. Yo creo que hoy día no tenemos, prácticamente, ninguna obra con la dotación completa que debería tener". (Sector Privado, Construcción)

8.3. TIPOS DE TRABAJO QUE OFRECE EL MERCADO

Las distintas industrias coinciden tanto en las barreras como en los motivadores a la contratación de personal de mayor edad. Sin embargo, el espacio que ocupan en estas industrias es muy distinto.

- **Trabajo principalmente especializado y físico con un vínculo largo pero inestable**, intermitente con sus contratantes se da en la industria de la construcción.
- **Trabajo especializado y de oficina con un vínculo largo y estable** se da en la industria de servicios.
- **Trabajo no especializado y físico con un vínculo reciente** se da en la industria del retail.

De ellos, uno de los que le resulta más cómodo es la industria de servicios. Pero no es que esta industria se haya adaptado a ellos, es que a ellos les acomodan las condiciones, porque ninguna de las industrias ha creado condiciones especiales para los trabajadores de mayor edad.

"No, no tenemos un trato diferenciado como por segmento. Es más bien uno a uno y, en general, termina siendo que tenemos una flexibilidad horaria fantástica". (Sector Privado, Servicios)

De hecho, los expertos mencionan que la actual oferta de trabajos para mayores no se condice con la idea de la calidad de vida, necesariamente.

"Estos [trabajadores que requieren menor formación o trabajo físico] trabajan obligatoriamente, con menos formación. Entonces sus trabajos son menores, te retribuyen menos también, no sólo en términos de plata, sino que en términos de calidad de vida, etc.". (Experto, Salud Geriátrica)

Y es que, aun cuando las personas no se quejan de sus condiciones laborales y se han adaptado a ellas, preferirían que éstas mejoraran.

"Tengo un horario hasta las 4 de la tarde y eso me genera a mí un ingreso bastante bien. No necesito trabajar más de lo que trabajo. Y bueno, como dice el caballero, uno siempre opta más por querer ganar mucho más y mientras más guarde, más estabilidad tiene mi familia, porque yo ya estoy ahorrando y en una cuenta corriente en donde todo lo ingreso". (Trabajador, no profesional)

El escenario económico al que se enfrenta gran parte de las familias chilenas a la edad de jubilación no les permite tener la opción real de jubilar y mantener el nivel de vida que llevaba hasta ese momento. Incluso en el segmento de profesionales no les resultaba del todo fácil mantener su nivel de vida complementando su trabajo y pensión, más aún cuando la expectativa de vida es más larga.

8.4. INDUSTRIA Y LA JUBILACIÓN

8.4.1. Incentivos

Ninguna de las industrias estudiadas ofrece incentivos, ni al retiro ni a la permanencia en el escenario laboral. Para muchas de ellas el fenómeno del trabajador mayor y de su espacio laboral, así como su jubilación, es una preocupación relativamente nueva a la que prestar atención en el ámbito de los recursos humanos. En este sentido, se hace necesario crear un vínculo de compromiso entre la empresa y sus trabajadores.

"Justo ahora que estamos cumpliendo 40, supongo que alguien partió a los 25 años, 30 años trabajando con nosotros, ya está como en edad de jubilar, entonces, está siendo más tema en la organización". (Sector Privado, Construcción)

"Y aquí tenemos que entrar en esta sintonía, mejorar las condiciones contractuales y mejorar las condiciones laborales, mejorar la responsabilidad social. Hoy en día no hay ninguna empresa en el mundo que no entienda que se desarrolla en el contexto de su comunidad.". (Experto, político)

Por su parte, el sector público sí cuenta con incentivos al retiro, sin embargo, éste no es suficientemente atractivo como para que se utilice tan generalizadamente. Esto ocurre, particularmente, en los Servicios Públicos que cuentan con niveles de remuneración mayor (por ejemplo, la Dirección de Presupuestos o el Servicio de Impuestos Internos), donde el monto del incentivo puede ser fácilmente recuperado en unos pocos años por los profesionales. Además, en general, se trata de labores que se pueden realizar hasta avanzada edad.

Según los entrevistados, existen dos excepciones respecto a aceptar el incentivo: la primera, son las mujeres, que tienden a retirarse antes con el ánimo de dedicarse a otras actividades; y la segunda corresponde a cargos administrativos o de menor calificación, que reciben remuneraciones más bajas.

8.4.2. Condiciones de jubilación

Sobre las condiciones de jubilación, las empresas de todas estas industrias no ofrecen ninguna clase de beneficios especiales para que las condiciones de jubilación de sus trabajadores tengan algún diferencial de valor. Por lo tanto, de sus trabajadores mencionan tener las mismas condiciones que hoy tiene gran parte de los chilenos, en un sistema de pensiones que, reconocen, no ha entregado las condiciones para jubilarse a todos los chilenos con tranquilidad. Lo mismo ocurre con los trabajadores del sector público que enfrentan el mismo sistema.

"Cuánto vale la hora/hombre para generar una pensión X, que, por supuesto tiene que ser un condimento en esta ecuación, en especial cuando sabemos que hay temas previsionales importante en Chile, o sea, la jubilación es un gran dolor en Chile para mucha gente". (Sector Privado, Servicios)

"Yo creo que es una discusión que hay que tener, efectivamente. Hoy en día tenemos que mejorar las pensiones. Es un imperativo cierto". (Experto, SENAMA)

"Creo que es fundamental que mejoremos las pensiones, creo que es fundamental que haya un piso en el monto de las pensiones, tanto en el pilar solidario como en el aporte solidario que permita a la persona tener una buena vida, una buena calidad de vida, pero que también exista una sociedad que permita a las personas elegir por sí misma lo que quieren hacer y exista esa libertad. Hoy día creo que todavía como sociedad no estamos preparados para una población que envejece". (Experto, SENAMA)

8.4.3. Sistema de pensiones

Así, todos los segmentos reconocen a la jubilación como un problema para los trabajadores chilenos. Se verifica la existencia de un sistema de pensiones que no funciona, en gran medida, porque no considera variables importantes.

8.4.3.1. Trabajos con vínculos inestables o intermitentes: generan muchas lagunas en las cotizaciones.

"Es que aun ganando mucho menos de lo que recibían de sueldo, y eso se da porque a veces tienen la realidad de que trabajó en muchas constructoras en contratos por horas, faena, que haya tenido laguna en esta industria se da mucho. Es que las personas terminan una obra, se van a otra constructora, pero tienen espacios de tiempo en que no trabajaron. Hay lagunas y esas lagunas influyen en su nivel de ingresos". (Sector Privado, Construcción).

"Las lagunas previsionales son entre comillas voluntarias, porque hay gente que tiene grandes lagunas previsionales por factores exógenos, porque se quedó sin pega, porque tuvo una enfermedad grave durante mucho tiempo, porque tuvo que cuidar a un familiar, porque motivos hay infinitos". (Sector Privado, Servicios)

8.4.3.2. Cantidad de ahorro: el porcentaje que hoy los trabajadores imponen al sistema de pensiones es insuficiente para costear pensiones más altas, aún más considerando que muchos de los trabajadores chilenos no han podido acumular patrimonio y siguen con deudas.

"El tema de las pensiones tiene claramente que ver con, yo creo que fundamentalmente con la tasa de cotización y eso es lo que determina la tasa de reemplazo. Hay temas adicionales que se discuten exageradamente, pero es lo central" (Experto, académico)

"El año 2019 las estadísticas nos señalaban que el 42% de los jubilados tenía menos de 10 años de cotización, y el 75% tenía menos de 20 años. Y si a todo eso le ponen perspectiva de género, la mujer va encima, tiene la mitad de las cotizaciones del hombre. Entonces, cuando a la gente nos reclama, oye condiciones de este sistema que no funciona, que no sirve. Bueno, aquí tenemos que hacernos cargo". (Experto, político)

8.4.4. Edad de jubilación

Si bien la gran mayoría de los entrevistados no piensa en el aumento de la edad de jubilación como la solución a los problemas asociados al trabajo y las pensiones, también es cierto que, para los expertos, pronto se hará necesaria esta extensión, al menos de forma gradual. Lo anterior, se fundamentaría en la actual expectativa de vida de los chilenos y, también, el estado de salud en el que se encuentran en sus 60's, que les permite seguir trabajando y aportando a la sociedad. Asimismo, existe acuerdo respecto que se puede equiparar la edad de jubilación entre mujeres y hombres (incluso en la opinión de las mujeres trabajadoras).

"Yo personalmente considero que la edad de jubilación debería de extenderse en el tiempo en función de la esperanza de vida: Entonces no hay razón por la cual jubilarla tan temprano si la persona quiere contribuir. Porque una de las cosas que trae, creo, más allá de ingreso, es que mucha gente se deprime y siente que son inútiles. Contribuir a la a la sociedad y no estar viendo televisión todos los días. Y además no se puede financiar: 25 años de vida por jubilación, por los mismos fondos que antes, que se financiaban 15, jubilar a los 65 es muy prematuro. En el ciclo vital de las personas y desde el punto de vista pensiones los hace pedazos". (Experto, Académico)

"Yo en la Comisión Bravo voté por aumentar la jubilación de las mujeres. ¿Por qué? Porque una mujer de 60 me parece que está en perfectas condiciones. Vamos por partes, porque lo que nosotros habíamos propuesto era ir aumentando a medio año, a partir del año 2020, o sea, recién al año 2030, iban a estar jubilando las mujeres a los 65. En ese grupo de edad, los diferenciales entre hombres y mujeres son mucho menos. Debiera decirte en este momento que cuando uno estudia las expectativas de vida y todo eso, tú lo sabes, las mujeres vivimos más que los hombres, pero en peores condiciones de salud. Y, sin embargo, en los estudios que hemos hecho, el grupo de 60 65 ya no se está comportando así". (Experto, Salud geriátrica)

"Pienso que para mí debería haber sido parejo para hombre y mujer". (Trabajadora, no profesional)

"Los países de la OCDE, fundamentalmente los OCDE europeo, utilizan una sola curva de vida, para de expectativas de vida, o sea los dos sexos juntos. Como las mujeres vivimos más, nos aplican otra curva y eso influye en que las jubilaciones sean más bajas. […] Para disminuir esos diferenciales, en los países OCDE europeo lo que se hace es usar una curva para los dos sexos juntos. Es una cosa que nosotros propusimos con la cual yo estoy 1000 por ciento de acuerdo". (Experto, Salud geriátrica)

No obstante, otros expertos y también la industria relativizan la importancia de la edad en el problema de las pensiones, centrándose más bien en las condiciones que generamos como sociedad para que las personas adultas mayores tengan la posibilidad de optar a la vida que

necesiten llevar dadas sus condiciones personales: salud, nivel de actividad, situación económica, entre otras.

> *"La extensión de la edad es una de las soluciones, no la única, y puede haber otras, no necesariamente el aumento de la edad de jubilación es la solución, para nada. De hecho, es la discusión que se está dando en varios países. Pero sí, de alguna forma podría ayudar a tener un mayor ahorro. Yo creo que, efectivamente, hay un deseo de muchas personas de poder llegar un momento de la vida donde trabajar no sea algo que sea absolutamente necesario, sino que los ingresos provengan de lo que yo voy a ahorrar o lo que se entregue por parte del Estado y quizás dedicar tiempo a otras actividades. Hay un porcentaje de personas mayores que le interesaría seguir trabajando". (Expertos, SENAMA)*

> *"Creo que depende no sólo de dónde tú pones la fecha de corte, sino que qué vas a hacer. Vas a dar la posibilidad de que una persona se jubile en buenas condiciones antes, vas a dar la posibilidad de que la persona siga trabajando. Así que, si lo quiere y vamos a ser capaces como país de generar empleo para aquellos que se quieran quedar trabajando. Porque también es muy distinto el tipo de trabajo que hace la persona, este caso emblemático que tenemos nosotros de este ejecutivo de sobre 70 que trabaja con nosotros. Claro, él sigue trabajando con nosotros, pero su trabajo es un trabajo de escritorio, pero que no demanda que él esté de 8 a 6 sentado detrás del escritorio". (Sector Privado, Servicios)*

> *"Hoy día para mí no es un incentivo, una lógica del hecho de la necesidad de correr la jubilación. No es algo que tenga yo, como diciendo ahí está la solución. No, no. Además, yo creo que la gente está empezando, la gente quiere jubilar más joven, creo que pasa por una política un poquito más integral". (Sector Privado, Retail)*

> *"No se debería extender porque, sencillamente, a los sesenta años ya empiezan los problemas y ya no podemos decir que, aunque nos sintamos bien, los problemas de salud si van a venir" (Trabajadores profesionales)*

En general, es una medida impopular, pues se percibe que no busca mejorar la calidad de vida de las personas mayores y que ellas deberían ser capaces de tomar por sí mismas la decisión en función de sus preferencias, sus capacidades, sus condiciones físicas y de salud, etc.

> *"Una medida de este tipo es muy poco popular, […] pero uno puede estudiar la cantidad de mujeres que sí pueden seguir trabajando. Y cuando tú analizas, mientras mayor el nivel educacional, en los profesionales, se va a encontrar que, prácticamente, nadie de esa gente jubila a los 60. Por lo tanto, también hay un tema de sueldos, de nivel educacional, etc. No es lo mismo, en el caso mío que yo sigo trabajando a una empleada de casa particular, por ejemplo". (Experto, Salud geriátrica)*

> *"Creo que uno debiera ir mejorando la calidad de vida y la salud de las personas mayores para que a ellas les parezca adecuado seguir trabajando. Fíjate que no lo sientan como una imposición en la cual yo tengo que seguir y estoy agotada, etc. Esa podría ser como una manera. Porque no es llegar y por decreto hacerlo, porque va a ser muy mal recibido y eso de cualquier color que sea el gobierno". (Experto, Salud geriátrica)*

La gran mayoría de los trabajadores consultados quiere seguir trabajando, pero no aumentar la edad de jubilación, así tienen la posibilidad de elegir. Contando, además, con su pensión como un ingreso adicional a su sueldo y no como su único sustento. Sobre todo, porque no están seguros de que esta extensión, efectivamente, tenga un impacto en su pensión futura.

"La edad de jubilación a los 60, sería bien, siempre y cuando las jubilaciones se fueran, no digamos pareja, pero por lo menos que se aumentaran, no sé, en un porcentaje más o menos equitativo entre hombres y mujeres". (Trabajadores no profesionales)

"Yo creo que la jubilación está bien, a pesar de que me jubilé muy anticipado, pero la edad de jubilación está bien, está bien, quizá uno pueda hacer cosas. Y después de jubilado no hay ningún problema y todo depende también del monto de jubilación que se incluye". (Trabajadores no profesionales)

"Yo no estoy de acuerdo que suban la jubilación. Yo voy a seguir trabajando. Si se puede jubilar a los 60 sería macanudo. Yo quisiera jubilar a los 60. ¿Y por qué? Porque yo vivo al lado de mi trabajo y hay muchas personas que hoy día tienen 60, 61 años y que no pueden jubilar y tiene que seguir trabajando porque no le queda de otra, a mí me gustaría tener los dos ingresos". (Trabajadores no profesionales)

"Por qué no jubilarse si total puede jubilar y seguir trabajando igual y tener un plan de jubilación más su sueldo". (Trabajadores profesionales)

Si bien hay algunos trabajadores profesionales que no tienen problemas en extender la edad de jubilación, su argumento tiene que ver más bien con sentir que tienen la capacidad para seguir trabajando y la posibilidad de complementar sus bajas pensiones.

Por otra parte, aunque no se encontraron estudios que concluyan en específico sobre si las personas mayores están preparadas, laboral y psicológicamente, para ver reducida sus tareas y sueldos, las investigaciones[15] sugieren que, en el caso de los adultos mayores en edad de jubilación, lo que se busca es complementar su pensión con un ingreso que, idealmente, pudieran obtener de un trabajo con mayores flexibilidades, incluso sacrificando un mayor sueldo.

Por su parte, para los adultos mayores que aún están bajo la edad de jubilación, hay una disposición a trabajar en lo que puedan, es decir, en las condiciones en que puedan tener acceso, entendiendo como una barrera la mayor experiencia asociada a altas rentas, tanto para las personas que buscan trabajo como en la percepción de los empleadores. Tal como se presenta más arriba, en las entrevistas aparece como barrera de acceso al mercado laboral el prejuicio de "ser un trabajador demasiado caro".

Por lo tanto, el escenario para extender la jubilación en Chile, tiene que ver con garantizar una situación de bienestar para jubilar, que incluya: mejores pensiones, un sólido sistema de protección de salud y ojalá la posibilidad de contar con espacios para desenvolverse en otras actividades, que le permitan mantenerse activo sin la necesidad de trabajar.

[15] En una búsqueda no exhaustiva se revisaron los siguientes documentos y artículos (los links fueron consultados el 7 de diciembre de 2021):
https://sociologia.uc.cl/wp-content/uploads/2018/03/trabajo-y-psms-en-chile-web.pdf
https://www.amchamchile.cl/2017/09/adultos-mayores-la-fuerza-laboral-del-futuro/
https://www.cepal.org/es/enfoques/la-insercion-laboral-personas-mayores-america-latina
https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/167745/Inserci%C3%B3n%20laboral%20de%20adultos%20mayores%20en%20Chile.pdf?sequence=1&isAllowed=y

8.4.5. La edad y el ahorro para la jubilación.

El sistema de pensiones ha generado una suerte de desesperanza aprendida, donde las personas dan por sentado que van a tener una pensión que bajo ninguna circunstancia permitirá costear su actual modo de vida, es decir, el ahorro que allí poseen es insuficiente. Desde esta percepción es que el aumento de unos años de cotización no se ve como una solución, ya que no alcanzarán a ahorrar un monto que aumente este ahorro sustancialmente.

En este sentido, hay aspectos que son interesantes de conocer en relación a la cotización de los trabajadores mayores:

- Previo a la edad de jubilación:
  - Se producen lagunas previas a la edad de jubilación por dos razones: en todos los casos por la ausencia de oferta laboral y la consecuente cesantía y, adicionalmente, en el caso de las mujeres, por la necesidad de convertirse en cuidadora de un tercero, por lo que los ingresos en estos perfiles, si es que existen, son informales y no aportan a la cotización (lo importante es sumar ingresos).
  - También, se da en algunas industrias, en este estudio específicamente en el rubro de la construcción, que dada la especialización los trabajadores mayores, pueden aumentar sus ingresos en el trabajo independiente formal o informal. En este caso, el ahorro previsional, aunque ganen más, no es su prioridad.
  - En quienes tienen trabajo formal y dependiente, el aumento del ahorro a través de las cotizaciones es un incentivo a mantenerse trabajando y a no jubilar.
- Después de la jubilación:
  - Algún tipo de ahorro previsional no se considera como parte de las prioridades, incluso en el caso de tener dinero prefieren ahorrarlo fuera del sistema.

Las cotizaciones no son un motivador por sí mismas, pero esto no quiere decir que este ahorro no sea considerado una ventaja a la hora de tomar la decisión de mantenerse trabajando.

El problema es que mientras el sistema no entregue pensiones suficientes para mantener un cierto nivel de vida, el aumento de ellas que se pueda producir en este período será marginal y no motivará a seguir ahorrando.

8.4.6. Condiciones que permitirían la inserción laboral del adulto mayor

Se describen, a continuación, algunos factores que deben considerarse si se quiere facilitar la contratación, así como permitir a las personas mayores tomar una decisión libre respecto del momento de su propio retiro del mundo laboral, más allá de la edad de jubilación legal actual.

- **FACTOR FÍSICO**: tener condiciones especiales, sobre todo una menor carga laboral que le permita el descanso y no genere estrés, la flexibilidad de la jornada laboral favorece su bienestar, la idea es que el trabajo no afecte su salud.

"Me gustaría no trabajar tanto, idealmente medio día, perfecto sería por la mañana. Que nadie trabaja los domingos, no se trabaja los domingos". (Trabajadora no profesional)

"Adultos mayores que tienen necesidad de tener una condición de horario distinta, especial, que no afecte a las condiciones de la empresa y reconocerle los derechos en lo que significa los accidentes del trabajo". (Experto, político)

- **FACTORES ECONÓMICOS:** se necesita crear formas de vínculo laboral que permitan un intercambio de valor tanto para el empleado como para el empleador.

"Se puede hacer para facilitar la contratación de personas de mayor edad. Es que, aunque no haya jubilado, que no tenga que cotizar pasado la edad de los 65 en el caso los hombres o 60 en el caso mujeres. Ni para salud. Ni para pensión. Porque si uno se pone a pensar, si hubiera jubilado no tendría las cotizaciones. ¿Entonces, por qué lo vamos a castigar si es que sigue trabajando? Y eso la suma de salud y pensión un 20 por ciento. Y 20 por ciento que puede acrecentar el líquido del trabajador, o 20 por ciento que puede reducir del costo del empleador y hacerle más atractivo contratarlo. Entonces yo creo que ahí de nuevo hay espacio para la política pública al eliminar la cotización". (Expertos académicos)

"Hoy en día tenemos que regularlo y espero sinceramente que avancemos en la elaboración de un contrato especial para los mayores". (Experto, político)

- **FACTOR CULTURAL:** Fomentar un cambio cultural, eliminando estereotipos o prejuicios que se tienen respecto de las personas de la tercera edad.

"Entender que en el fondo las personas mayores son un aporte real y es justo para ellas el tratarlas en igualdad de condiciones que el resto de los sectores, de otros sectores de la población". (Expertos, SENAMA)

"Entonces se pone como un gran valor a este grupo de gente. Es como decir, no es que yo me tenga que hacer cargo de estas personas, es como ellos me van a ayudar a mí. Es dar vuelta la lógica". (Sector Privado, servicios).

- **FACTOR SOCIAL:** Darle valor a los atributos que aportan los trabajadores mayores.

"Retener el talento: esto no es simplemente para ayudar con compasión a los viejos, es retener el talento que tiene. O sea, es un desperdicio tener este viejo envolviendo paquetes en el supermercado cuando él tal vez era un contador que trabajó en una empresa". (Expertos, académicos)

- **FACTOR TECNOLÓGICO**: Entregar capacitación y herramientas tecnológicas, pero también cualquier capacitación que favorezca su inserción laboral.

"Tecnología. Somos analfabetos digitales. Y yo creo que cursos de alfabetización digital en el rubro del que tú eres, sería bueno. Yo creo que eso es algo que de nuevo la política pública puede ofrecerles a todos los mayores de edad gratis o a bajo costo, sea online o presencial. Probablemente, presencial para darle más seguridad a ellos". (Expertos, académicos)

"Así como también le entregamos las herramientas a las personas mayores para que puedan reconvertir sus habilidades laborales, para que puedan, en el fondo, tener una segunda oportunidad también en el mercado de trabajo, para no pasar a la informalidad". (Experto, SENAMA)

8.5. POLÍTICAS PÚBLICAS Y PRIVADAS ASOCIADAS AL TRABAJO DEL ADULTO MAYOR

Las personas consultadas consideran que tanto al Estado como a los privados les cabe un rol en crear las condiciones adecuadas para favorecer la inclusión laboral de las personas mayores. Si bien, se reconocen algunos avances, también, se plantean algunas iniciativas que son factibles de implementar y que responden a necesidades específicas de este segmento de la población.

8.5.1. Iniciativas privadas esperadas

- **Crear espacios atractivos y de valor para el trabajador mayor**: que consideren el expertise adquirido en la vida laboral del trabajador y no tengan que realizar, necesariamente, tareas inespecíficas y/o que requieren de desgaste físico en su desempeño.

"Nosotros teníamos esto que hasta hoy que era retail y salíamos a buscar adultos mayores y poníamos fotos en algún café como de la tercera edad y lo invitábamos a trabajar. Pero si tú me preguntas si es muy atractivo ir a trabajar ahí a reponer una ropa, quizá tenga mucho más sentido que yo te pague por armar un informe desde tu casa. Haz el análisis, le voy a pedir a todo el mundo y te pago por informes, o te pago por producto o te pago por algo. Entonces creo que nosotros deberíamos, como empleador, buscar distintas formas donde alguien pudiese ayudar". (Sector Privado, Servicios)

- **Promover y activar el mercado laboral** para personas en edades mayores de 55.

"Yo creo que el gran tema, primero, es no adelantar jubilaciones que podrían ser no adelantables. O sea, no caer en que las personas se jubilan antes de tiempo porque no encontraron pega o que en sus últimos años de cotización empiezan a generar un hoyo porque no encuentran pega, que es un gran tema. (Sector Privado, Servicios).

"No perder el aporte potencial que ellos pueden hacer a la sociedad con su experiencia. Es la empresa privada la que tiene que tomar la iniciativa". (Experto, académico)

- **Educación continua**: si bien la capacitación digital es importante, también distintos tipos de capacitación pueden ser útiles para la reconversión laboral del adulto mayor.

"Si tú en tu empresa vas a introducir una nueva tecnología, hay que capacitar a todo el personal en esa tecnología. Fíjate. Y vamos dándole en tal forma que no vaya quedando obsoleta". (Experto, Salud Geriátrica)

- **Flexibilidad laboral**: sobre todo en lo que refiere a carga horaria, en este sentido horarios reducidos y/o flexibles, teletrabajo, mayor cantidad de días de vacaciones aportan a su bienestar laboral.

"Hay consenso y también en lo que nos han pedido personas mayores a más flexibilidad de la jornada. La posibilidad de tener un horario distinto de ingreso y egreso, de manejar la jornada también más libremente. No realizar trabajos que signifiquen carga física o no adecuada para la tarea, incorporando elementos de poder tener la posibilidad de suspensión del contrato de trabajo, de poder tener acceso a feriado legal con anticipación a otras personas. Son varios los elementos que yo creo que van a ser bien acogidos". (Experto, SENAMA)

"Yo creo que a muchos trabajadores les gustaría la opción de seguir trabajando, pero a un ritmo menor. Sea tres días a la semana, sea algunos días en casa, otros días en la oficina. Tal vez media jornada. Que es bueno tanto para la empresa como para el trabajador. Porque ofrecer jornadas de 3 días por ausencia o permitir que la persona a los 55 o decía si quiere trabajar menos días. Eso le permite a la empresa retener esa experiencia, que es la parte positiva, o sea, ganan más porque tienen más experiencia, en parte importante, entonces le permite a la empresa retener que esa persona le baja los costos en el sentido de que no es una jornada completa. Pero al trabajador le es atractivo porque no quiere ir de cuarenta o cuarenta y cinco horas a cero de un zuácate. Entonces yo creo que Chile está maduro para que las empresas promuevan estas opciones". (Experto, académico)

"Yo como trabajadora de la educación, tengo dos meses de vacaciones en enero y febrero y son dos meses que son de vacaciones porque cierran el liceo. Yo creo que todo el mundo debería tenerlo". (Trabajador, profesional)

"La cantidad de tiempo de horas a la semana. Que uno trabaje, pero que le dedique más tiempo a una mejor calidad de vida y salud". (Trabajador, no profesional).

- **Facilitar nuevas formas de contrato para este nuevo vínculo**: dada la necesidad de flexibilidad, también, se espera que los contratos puedan ser flexibles para motivar al empleador a verlo como un intercambio atractivo.

"Si tú trabajaras 9 horas a la semana, tú deberías recibir beneficios por 9 horas a la semana. Entonces, en el ámbito del empleador tiene un nivel hoy de rigidez que no permite hacer algo más interesante. Claro que sí. Política como pago de un seguro de salud, un seguro complementario. Si tú vas a trabajar dos días, pago exactamente lo mismo que el que trabaja todos los días. (Sector Privado, Retail).

- **Imitar buenas prácticas:** Incorporar conocimiento de lo que la industria ha hecho dentro de Chile y en el extranjero, a nivel regional y global. Entregar respuestas a una problemática que hoy no está siendo del todo considerada en la gestión de recursos humanos de estas industrias, esto es, el envejecimiento de la población.

"Tal vez enterarse como de buenas prácticas con respecto a adultos mayores, porque tú dices si conozco a alguna empresa que tenga esto como política. No, no tenemos. Y de las constructoras que conozco no sé si hay alguna que tenga alguna política de adulto mayor o algo como como hacer una diferencia, yo creo que en la construcción como que se trata a todos los segmentos de la población por igual. Entonces. A lo mejor puede haber buenas prácticas que uno no esté viendo más allá, a lo mejor de ayudarlo a que jubile". (Sector Privado, Construcción)

"Lo lamentable es que a veces no nos adelantemos, porque en este lado del mundo muchas de las cosas que nos pasan al otro lado del mundo ya pasaron y pasaron hace cinco años, entonces ya se han escrito todos los papers, está todo, está estudiado porque ya fue. Entonces, por ejemplo, yo vengo escuchando de algunas experiencias en Alemania en que han metido gente mayor en una especie de consejos de las empresas. Es un órgano consultivo que desde su experiencia ayuda a la toma de decisiones al interior de las empresas. Ya hay una idea de cómo podría fomentar el Estado la incorporación de estas personas". (Sector Privado, Servicios)

8.5.2. Iniciativas estatales esperadas

Por su parte, al Estado le cabe gran responsabilidad al tener que crear las condiciones e impulsar los cambios necesarios en la situación laboral y de retiro de las personas mayores. Las personas consultadas comentaron sobre una serie de iniciativas que debiesen ser parte de la agenda pública en este sentido.

- **MEJORAR EL SISTEMA QUE ADMINISTRA LAS PENSIONES**: todos los segmentos coinciden en que urge crear un sistema nuevo que incluya mayor ahorro para mejores pensiones para todos los chilenos. Donde se requiere mayor aporte de la empresa privada, el Estado y de los propios individuos, incluyendo lógicas de solidaridad en esta materia.

"Yo creo que tenemos que buscar un mecanismo, aunque sea una respuesta política, pero creo que buscarle un mecanismo para que en Chile haya mejores pensiones y que exista un sistema solidario, pero que también exista la posibilidad de que cada persona pueda generar. También, cuestiones de salud. Su propio ahorro es fundamental, sobre todo en un país que está envejeciendo y que la pirámide poblacional también ha cambiado harto". (Experto, SENAMA)

"Yo creo que el Estado tiene que tener un sistema competitivo de ahorro. Creo que el Estado se va a meter desde el punto de vista del costo de administración de los sistemas que tengan, independiente del nombre que le pongas. Creo que sí debería proporcionar algunas lógicas colectivas o solidarias para algunos temas puntuales" (Sector Privado, Retail).

"El Estado, también es un garante de eso como Estado, un garante de mejores pensiones para quienes no deseen trabajar, mejorar las condiciones sociales". (Experto, SENAMA)

"Lo que yo decía es que uno puede jubilar a los 60 años, pero con un sueldo, una jubilación digna, una jubilación por lo menos, si no es el 80 - 90 % de lo que uno ganaba, por lo menos que se acerque a un 70-75 %. Sí, yo creo que sería lo más justo". (Trabajador no profesional)

"Los chilenos viven más de 80 años, y las mujeres más que los hombres, más encima. Entonces cambió el escenario y el 10% no era suficiente. Y entonces son cosas que, evidentemente, hay que corregir". (Experto, político)

- **MEJORAR EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE SALUD**: la salud es un factor importante en esta ecuación, mientras menos acceso a la salud, con mayor cantidad de dificultades vive el adulto mayor. Hoy el sistema de salud es insuficiente para que ellos puedan mantenerse en las mejores condiciones para trabajar.

"El Estado debería tener sistemas de salud que te permitieran solventar situaciones de las personas. Porque, además, no sé por qué, las personas que llegan a la tercera edad empiezan empieza a dudar si es necesario seguir con Isapre, porque es una forma de ahorrar. Entonces, se va a Fonasa y no sé si eso es lo más correcto". (Sector Privado, Retail).

"Porque uno tiene que ir al médico particular, pagar por Fonasa. Entonces, cuando ahí a lo mejor hay algunas áreas que sí podrían ser gratuitas para los adultos mayores que hemos trabajado toda la vida, que yo seguiré trabajando, que ya llevo más de 10 años trabajando". (Trabajador, profesional)

"Yo creo que en Salud yo estuve muchos años en Isapre, pero yo tengo buena salud, entonces cuando era joven no, prácticamente no ocupaba la Isapre, entonces, eso terminó en ganancia para la Isapre, pero cuando ahora la necesito ya estoy en Fonasa, entonces me parece que no es bueno eso. En las ganancias que tenga creo que deben recompensar si digamos en el año que lo uno lo necesita". (Trabajador, no Profesional)

- **GENERAR INCENTIVOS AL TRABAJO:** bonificar y subvencionar a personas por mantenerse dentro del mercado laboral a una edad mayor.

"Porque hay una persona que ha ganado, no sé, 600 lucas toda su vida. Nadie tenía el rollo de que se iba a hacer rico, súper rico, ¿cachai? Pero como no ha sido un incentivo, quizás esa persona no va a pagar impuestos pero que tengan una retribución y que la persona diga simplemente no sé, que no me conviene salir a los 60, voy a esperar dos años más. O Bueno, si juntaste plata 35 años. Apórtame de premio en la cuenta corriente, premio, no sé, equivalente a uno o dos años de cotización. Creo que hay algún incentivo que podría hacer por ahí. La lógica del Estado". (Sector Privado, Retail)

"Subsidios transitorios: y si puedo poner un pequeño twist, se podría justificar subsidios transitorios para romper la inercia, para mostrar que esto puede resultar que sí, o subsidio al primer 10% de empresas que hacen esquemas, le ofrecen a los mayores de edad esquemas como estábamos hablando de jornadas parciales o interrumpidos y a esas le damos un subsidio, no sé, tres años o algo así, pero para mostrar que resulta y una vez que se mostró que resulte, no se debería necesitar". (Experto, académico)

- **DISMINUIR LA DESIGUALDAD DE ACCESO A LA TECNOLOGÍA:** la falta de habilidades también tiene que ver con el acceso a redes de internet y dispositivos de calidad, el Estado puede acercar la tecnología al segmento adulto mayor.

"Para eso lo primero es acceso universal a redes, no es cierto, de Internet. Eso es un elemento clave, porque sin eso, cómo lo hace entonces. Y el tema, como te digo, es la capacitación para no quedar obsoleto, porque el problema es cuando tú tienes una función y esa función, tal como tú empezaste a hacerla, va quedando obsoleta por las nuevas tecnologías y tú no eres capaz de adaptarte eso". (Experto, Salud Geriátrica)

8.5.3. Iniciativas estatales que se han implementado en los últimos años

- **DDHH**: El estado suscribe al compromiso de la **convención interamericana para la protección de los derechos humanos del adulto mayor**

"De hecho, la Unión Europea en el año 2014, sacó una lección muy instructiva el resto de los países para promover la empleabilidad, la mayoría que quisieran trabajar en buenas condiciones. Nosotros el año 2017 ratificamos la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Artículo 18 establece el derecho al trabajo de la persona mayor y sale que la persona mayor tiene el derecho al trabajo digno y decente y a la igualdad de oportunidades y de trato respecto a los otros trabajadores, sea cual sea su edad". (Expertos, SENAMA)

- **LEY INTEGRAL DEL ADULTO MAYOR**: En la actualidad se tramita la ley que promueve la necesidad de establecer una política de planes y programas orientados a la inclusión de

los adultos mayores en la sociedad, una reingeniería institucional que vaya más allá del SENAMA y un nuevo marco regulatorio.

"Ley Integral del Adulto Mayor, así le llamamos nosotros y así dice en el informe final de la Cámara de Diputados. Es un choque de política nacional, reingeniería institucional y un nuevo marco regulatorio que esta ley trataba". (Experto, político)

- **SUBVENCIONES**: se reconocen distintos beneficios asociados a un pago menor por parte del adulto mayor, principalmente en atenciones de salud, contribuciones, locomoción colectiva, viajes por el país. Además, de la Pensión Básica Solidaria y el IFE en etapa de pandemia.

"Se ha hecho un esfuerzo importante en materia del pilar solidario y la pensión básica, de pasar de 110.000 a 169.000 si se aprueba la ley, sino que también se ha hecho esfuerzo en ayudar a los que son más recurrentes como medicamentos, transporte. Recordemos que ahora hay una rebaja el transporte de personas mayores, exención del pago, contribuciones que partió el año 2020, que exime 100% o hace una rebaja del 50 % a cerca de 150.000 personas mayores que antes no lo tenían". (Expertos, SENAMA)

En particular, los segmentos de trabajadores esperarían muchos más beneficios, asociados, más que a necesidades básicas, a calidad de vida, esperarían acceso a eventos culturales, deportes, viajes, residencias de día, acceso a terapias.

Aparece, también, la iniciativa de una subvención especial para el trabajo de cuidados, que aparece desde el mundo experto.

"Hay otro tema que es importante para el término de las lagunas, que es el tema de los cuidados, porque el cuidado del adulto mayor en Chile recae en la familia. Pero las familias, por estas razones demográficas, son cada vez menos extensas. Por lo tanto, la disponibilidad de familia para el cuidado del adulto mayor es cada vez menor. ¿Quiénes se hacen cargo? 85% mujeres. Esas mujeres, en su gran mayoría deben dejar de trabajar para poder cuidar a esa persona. Y entonces se arman las peores lagunas. Dentro de las propuestas que nosotros hicimos, y yo hice, de hecho, todos lo aprobaron, es que uno debiera dar lo que se llama crédito previsional a los cuidadores de personas con discapacidad. Eso se refiere a que, si tú eres cuidador, yo estoy cuidando a mi mamá y oficialmente dedicada a eso como trabajo, tengas lo que se llama créditos previsionales. Si tuviera imposiciones, aunque sea por el sueldo mínimo o qué se yo, de tal forma que no tengas una laguna, porque tú estás haciendo una labor que de no hacerla tú, recaerá en manos del Estado. (Experto, Salud Geriátrica)

- **CAPACITACIÓN**

"El año 2018, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, el SENCE, quitó el tope de edad que tenían todos sus programas de formación y de reconversión de habilidades. También, sacó un programa específico para la empleabilidad de personas mayores, ya que consistía en pagar parte del ingreso que tenía el trabajador o trabajadora persona mayor, a la empresa que decidiera contratar a personas mayores y el entregar un subsidio que era o que es cercano a los 400 mil pesos para la formación y capacitación de personas mayores para la empresa que contratara a personas mayores". (Expertos, SENAMA)

Salvo las subvenciones, los adultos mayores no conocen muchas de los derechos y posibles beneficios que el Estado promueve, conocen otros beneficios como los que les ofrecen las Municipalidades y las Cajas de Compensación.

8.6. CONCLUSIONES ESTUDIO CUALITATIVO

En síntesis y considerando que entrevistas y focus group no se aplicaron a una muestra estadísticamente representativa de la población a la que representan, se observan 3 razones por las que los trabajadores siguen trabajando: la principal es porque lo necesitan, en la medida que su jubilación no les permitiría mantener el mismo estándar de vida y/o cumplir con sus obligaciones financieras, esto se condice con los resultados de los estudios presentados en el producto 2 (capítulo 7 de este documento), en particular PUC (2018), donde un 37% de los adultos mayores que trabajan lo hacen por "necesidad económica" y en UC-Caja Los Andes (2019) donde un 72% justifica seguir trabajando por esta razón; otro grupo lo hace porque quiere y puede, en especial aquéllos que realizan trabajos intelectuales o de escritorio cuyas exigencias físicas son compatibles con el desgaste físico propio de la edad; por último, están los que se reconocen y se realizan en el espacio laboral y no son capaces de vivir una vida alejada de éste. Estas razones son concordantes, también, con los hallazgos encontrados en el análisis del mercado laboral y previsional de este grupo etario presentados en el producto 2, donde un 30% sigue trabajando porque "le agrada su trabajo" y un 6% lo hace para "mantenerse activo".

Asimismo, son numerosos y heterogéneos los factores que influyen en la inserción laboral formal de los adultos mayores. Si bien existe un marco legal en Chile que impone las reglas del juego en materia laboral, las decisiones de seguir o no trabajando después de la edad legal de jubilación es tomada por los trabajadores considerando múltiples elementos, como se desprende de los testimonios presentados en este informe, los cuales de igual forma fueron expuestos al analizar la situación previsional y laboral de este grupo.

Considerando que la esperanza de vida es cada vez mayor, la sociedad en su conjunto se ve desafiada a enfrentar un cambio de paradigma. Las personas llegan a edades avanzadas en mejores condiciones de salud y con mayor capacidad para seguir aportando desde el ámbito laboral y social, en general.

El trabajo, más allá de ser una fuente de ingresos, se configura en un espacio de inclusión social y de realización personal, por lo que para muchos es imperativo seguir trabajando pasada la edad legal de jubilación. Sin embargo, aquí es donde observamos una diversidad de situaciones, donde la valoración del ámbito laboral va a depender del tipo de trabajo que se realice y de las condiciones de vida que éste ofrezca. Lo anterior está cruzado por las desigualdades en materia de educación y de salud que, se ha constatado, enfrentamos en Chile. Lo anterior se suma al bajo monto de las pensiones obtenidas por los trabajadores, lo que obliga a muchos a seguir trabajando después de jubilarse, insertándose incluso en el mercado informal. Este punto se destaca en PUC (2018) donde se señala que "las bajas tasas de reemplazo al momento de la

jubilación en Chile pueden estar explicando que la edad efectiva de retiro laboral esté muy por encima de la edad de jubilación, lo que es consistente con el hecho que la mayoría de los adultos expresa trabajar por necesidad económica". En efecto, uno de los hallazgos del levantamiento es que para un segmento de la población estudiada aumentar el ahorro previsional no es, necesariamente, un incentivo ni un objetivo para continuar en el mercado laboral, puesto que la capacidad de ahorro en este período es marginal y no aumentará sustantivamente las pensiones. Para este grupo, aumentar las pensiones futuras no sería el principal determinante en la decisión de seguir o no trabajando.

El desafío consiste, por un lado, en mejorar las condiciones de jubilación para quienes quieran y deban retirarse por problemas de salud e impedimentos físicos, por ejemplo, como señala el 40% de los encuestados en PUC (2018) y 43% de los encuestados en UC-Caja Los Andes (2019); y, por otro, en facilitar la empleabilidad y mejorar las condiciones laborales para quienes quieran y/o deban seguir trabajando más allá de la edad de jubilación, donde cerca de un 50% preferiría hacerlo por cuenta propia, según PUC (2018).

Con respecto a este segundo punto, las iniciativas que más aparecen mencionadas en las entrevistas y focus group, tienen que ver con capacitar a los adultos mayores, especialmente en nuevas tecnologías, flexibilizar jornadas de trabajo y hacer compatibles las condiciones de trabajo con las restricciones físicas que impone una edad avanzada.

Sin duda, estas ideas mejorarían sustancialmente la vida laboral de los trabajadores mayores. No obstante, existen cambios mucho más sustanciales que debemos impulsar como sociedad para incorporar adecuadamente a los adultos mayores a todos los ámbitos, incluido el laboral. La mayoría de las personas consultadas hace hincapié en los prejuicios que rodean a los adultos mayores como actores sociales y el poco énfasis que se da en el gran aporte que tienen y pueden tener, particularmente, en el espacio del trabajo. Se destaca su experiencia, por supuesto, su ética del trabajo, su capacidad para trabajar en equipo y, también, para aprender y capacitarse, incluso en nuevas tecnologías para mantenerse vigentes. Los entrevistados nos invitan a mirar a este (creciente) segmento de la población desde esta revalorización y no como una carga para las empresas o espacios de trabajo. De hecho, son trabajadores que siguen siendo plenamente productivos y un recurso humano útil y valioso.

En estas transformaciones le cabe un rol importante tanto al Estado como a los privados y, en esto, los entrevistados son explícitos y entregan posibles caminos a seguir para hacer una transición hacia un modelo distinto, donde los adultos mayores puedan ejercer su derecho a elegir libremente su situación laboral, ya sea para jubilarse o para seguir activos y aportando a la sociedad a través de su trabajo.

9. RECOPILACIÓN POLITICAS PÚBLICAS

Este capítulo busca revisar la experiencia chilena en materia de establecimiento de políticas en favor de los adultos mayores entendiendo por tales a quienes han cumplido 55 años o más. Al respecto se seguirá un esquema similar al encontrado en la revisión de la experiencia internacional, buscando en primer lugar las limitaciones normativas que pudieran existir en contra de la permanencia o continuación de la carrera laboral de las personas de este segmento, para luego buscar aquellas políticas, planes o programas que resultan en un incentivo a la permanencia de los trabajadores en el mercado laboral, o su reincorporación al mismo en caso de perder su trabajo.

- **Contratación**

El primer aspecto a considerar es si la normativa de contratación, tanto del sector público como del sector privado, establece algún tipo de limitación a la continuación de la carrera laboral, cuestión que en la evidencia internacional aparecía como un factor relevante. Para ello se han revisado los tres principales cuerpos normativos que establece las políticas de contratación: el Código del Trabajo, para el sector privado; y los estatutos administrativos tanto del nivel central como de los funcionarios municipales, contenidos respectivamente en el Decreto con Fuerza de Ley N° 29 y la Ley N° 18.883.

Como era esperable, se puede apreciar que directamente no se encuentra ninguna limitación por edad a la continuación de la carrera laboral. El texto regulatorio más específico en materia de edades corresponde al Código de Trabajo, cuyo interés no se centra en la regulación del período máximo de la carrera laboral, sino el establecimiento de limitaciones respecto de la edad mínima de ingreso a la carrera laboral, con lo cual la mayor parte de las regulaciones establecidas en torno a la edad, se concentran respecto al trabajo de menores en el capítulo segundo del libro primero del código del ramo “de la capacidad para contratar y otras normas relativas a la protección del trabajo de niños, niñas y adolescentes”, artículos N° 13 a 18 quinquies.

En lo que respecta a los estatutos administrativos, tanto del nivel central como municipal, no hay referencia alguna a las necesidades de edad por parte de sus trabajadores tanto para el ingreso como para la continuación de labores.

- **Normas de no discriminación**

No obstante lo anterior, cabe hacer presente que al menos dos de estos cuerpos jurídicos, el Código del Trabajo y el estatuto administrativo del nivel central, contienen explícitamente una norma de no discriminación por materia de edad, cuestión que como vimos en su momento varios países de la órbita europea y anglosajona sólo han incorporado recientemente. En el caso del Código del Trabajo, la norma corresponde a su artículo número dos inciso cuarto, que establece que “los actos de discriminación son las distinciones exclusiones o preferencias basadas en motivos de raza, color, sexo, paternidad, lactancia materna, amamantamiento, **edad,** estado civil, sindicalización, religión, opinión política, nacionalidad, ascendencia nacional, situación socioeconómica, idioma, creencias,

participación en organizaciones gremiales, orientación sexual, identidad de género, filiación, apariencia personal, enfermedad o discapacidad u origen social, que tengan por objeto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y ocupación." Si bien esta definición es relativamente reciente, siendo parte de una reforma de 2012, la inclusión de la edad como elemento de discriminación potencial data de inicios del siglo XXI, con la Ley N° 19.789. Por su parte, el estatuto administrativo establece en su artículo N° 17 inciso tercero, una norma análoga: "todo acto de discriminación arbitraria que se traduzcan exclusiones o restricciones, tales como aquellas basadas en motivos de raza o etnia, situación socioeconómica, idioma, biología u opinión política, discapacidad, religión o creencia, sindicación o participación en organizaciones gremiales por la falta de ellas, sexo, orientación sexual, identidad de género, estado civil, **edad**, filiación, apariencia personal o enfermedad, que tengan por objeto anular o alterar la igualdad oportunidades o de trato en el empleo"

- **Restricciones en cargos específicos**

El único cuerpo normativo de aplicación general donde se ha encontrado alguna limitación por edad a la continuación de una actividad laboral, corresponde a la Constitución Política de la República, que en su artículo N° 80 establece una limitación a la permanencia en el cargo de los jueces, los cuales sólo pueden continuar en funciones hasta los 75 años de edad, momento en el que cesan, con la excepción del Presidente de la Corte Suprema, quien puede continuar en su cargo hasta el término de sus funciones. Situación similar se da respecto al fiscal nacional, los fiscales regionales y fiscales adjuntos, los miembros del tribunal constitucional y al Contralor General de la República, todos los cuales tienen la misma edad para el cese de sus funciones.

- **Causales de despido (sector privado)**

Si bien la ausencia de una limitación de la edad en la duración de los contratos de trabajo, tanto sector público como del sector privado, es algo esperable, es importante también observar este hecho bajo la luz de las peculiares características de la normativa laboral chilena, la cual no permite la creación de causales de terminación del contrato de trabajo. A diferencia de los países de la órbita anglosajona, y de otros países europeos continentales, los países de tradición latina mantienen un modelo de terminación de relaciones laborales basado en causas específicas, mientras que los primeros por el contrario, utilizan un modelo de causas prohibidas, con lo cual el margen que tienen para poner fin a una relación laboral está menos constreñido, lo que les permite crear verdaderas políticas individuales de cada empresa con carácter vinculante respecto a la duración total de la relación laboral, lo cual dependiendo del país suele hacerse con el establecimiento de una edad máxima de retiro en los planes de pensiones de naturaleza ocupacional[16] creados por la propia empresa. Incluso algunos países que trabajan con el modelo de causales de despido específicas permiten el pre establecimiento de causales no contempladas en la ley, admitiendo un periodo de

[16] Los planes de pensiones ocupacionales pueden ser divididos en dos grandes grupos: planes ocupacionales en sentido amplio, donde las empresas o un área de la economía vinculan a sus trabajadores a la Seguridad Social a través de su empleador, tal como ocurría en el sistema de Cajas de Previsión chileno; y planes ocupacionales en sentido estricto, donde las condiciones y beneficios del plan son parte inherente de las condiciones de contratación de los trabajadores, siendo utilizadas para atraer talento o como contraprestación en una negociación colectiva.

tiempo en el que pueden ser disputadas. Nuevamente, ello permite que cada empresa puede establecer una edad máxima de trabajo en base una política individual de la misma, siempre que pueda superar un examen de no discriminación, es decir, poder justificar que la limitación etaria se basa en una necesidad real la cual deriva de la naturaleza del trabajo efectuado por la empresa. Por ello este tipo de limitaciones, típicamente se encuentran relacionadas con la normativa de protección de seguridad en el trabajo más que con cuestiones de edad.

Dado que en Chile es imposible la creación de causales de despido diferentes a las establecidas en la ley, en caso de una terminación de la relación laboral deben encuadrarse los hechos que llevaron a ella en alguna de las causales establecidas en la normativa, la cual debió ser informada de la carta de despido, no siendo posible para las empresas establecer formalmente una política de terminación de relación laboral basada en la edad que a su vez sea de aplicación imperativa respecto a la totalidad de los trabajadores. Así, incluso en los casos en que se aplicaran sistemas de pensiones de tipo ocupacional, que en Chile técnicamente existen, pero son de muy escaso uso, no es posible establecer por ese medio una edad máxima de permanencia en el trabajo.

- **Causales de despido (sector público)**

En el caso de los trabajadores del sector público en cambio, indirectamente se encuentran causales que, si bien no están dirigidas a una terminación por edad, se encuentran influenciadas por la misma. Tal situación se da en las terminaciones de contrato basadas en la salud incompatible con el cargo. Así el artículo 150 del estatuto administrativo estipula como causal de vacancia del cargo la salud irrecuperable incompatible con el desempeño del cargo; análoga situación se da en el estatuto administrativo de los trabajadores municipales artículo 148 y 149, con lo cual el deterioro de la salud de un trabajador en el sector público en caso de influir en el desarrollo de sus labores puede generar su desvinculación de tal relación laboral. Dado que con la edad se vuelve más probable en sufrir un deterioro suficiente como para afectar la continuación del trabajo, si bien esta norma no está específicamente dirigida a la edad de los trabajadores, sí se relaciona con ella. Nótese también que, si bien puede darse una connotación negativa este tipo de medida, sin duda que responde a una necesidad real en los casos que el estado de salud del trabajador le impide dar cumplimiento a las labores para las cuales fue contratado. El hecho que no exista una norma similar en el sector privado genera una complicación mayor cuando se le combina con la obligación de los empleadores de cuidar la vida y salud de sus trabajadores.

Un segundo caso especial del sector público, también indirectamente vinculado con la edad, corresponde al despido por jubilación, contenido en los artículos N° 149 del estatuto administrativo y N° 146 del estatuto administrativo de los trabajadores municipales. En ambos casos la cesación del cargo se provoca por jubilarse, pensionarse u obtener una renta vitalicia en un régimen previsional, y dado que estos trabajadores se encuentran afectos al régimen general del Decreto Ley 3.500, el cual, como veremos, no tiene una edad obligatoria de jubilación propiamente tal, no es posible afirmar tajantemente que la edad en sí generen la obligación de retirarse. Sin embargo, dado que las personas tienden a jubilarse en torno a la edad legal de acceso a esta prestación, sin duda que hay una relación indirecta entre una cosa y la otra.

- **Planes de retiro**

La capacidad que tienen tanto el Estado como los empleadores privados de administrar su fuerza de trabajo depende en buena medida del estatuto al que estén adscritas, por lo cual si no existe la posibilidad de incorporar una edad de retiro forzoso la alternativa es la generación de incentivos para el retiro voluntario.

  - **Situación especial de las FFAA**

Una excepción a esta situación está dada por los estatutos laborales de las Fuerzas Armadas y de orden, instituciones jerárquicas que cuentan con una carrera laboral propiamente tal. Conforme a la Ley N° 18.948, Ley orgánica constitucional de las Fuerzas Armadas, la carrera profesional se encuentra regulada desde el ingreso mismo a la institución (capítulo dos este cuerpo legal), incluyendo elementos de capacitación, promoción, calificación, ascensos y retiro. Respecto a este último punto, las causales de retiro al igual que ocurre con los empleados del Estado, incluyen las condiciones de enfermedad que imposibilite el servicio, así como el equivalente de invalidez (inutilidad), y a la jubilación correspondiendo al cumplimiento de una cierta cantidad años de servicio[17]. Con todo, a diferencia de lo que ocurre en otros estatutos laborales, también se incorpora una causal referente a la calificación del personal, con lo cual, de existir sucesivas calificaciones negativas, o tener un rendimiento en el tramo inferior de la promoción respectiva, el funcionario en cuestión puede ser desvinculado. Si bien ninguno de estos elementos en sí guarda relación directa con el factor de edad, al igual que los casos previamente mencionados indirectamente esta última influye, por la mayor posibilidad de caer en situaciones de enfermedad imposibilitante e inutilidad (invalidez). Sin embargo, es especialmente importante destacar que tanto el periodo de años de servicio para acceder al retiro, como el mecanismo de desvinculación por calificaciones, junto a la estructura piramidal que tiene este tipo de instituciones genera un flujo moderado de renovación del personal de forma constante, administrándose la permanencia por medio de permisos excepcionales para mantenerse en una posición determinada, como queda recogido en el DFL N°1, del ministerio de defensa, de 1997 que contiene el estatuto del personal de las Fuerzas Armadas. Con ello se puede apreciar que en este caso particular nos encontramos ante una “carrera laboral” propiamente tal, y cuyas disposiciones previsionales, con acceso a la jubilación parcial a los 20 años y total a los 30, y una carrera máxima en torno a los 40 años, dificultan que este segmento de la fuerza laboral se encuentre la hipótesis de los trabajadores mayores.

  - **Sector Privado**

Por el contrario, la administración de la fuerza de trabajo por parte de las empresas privadas debe ser realizada en base a incentivos y acuerdos. Sin embargo, también debe notarse que no se trata de instituciones jerarquizadas o con estructuras rígidas, y la variedad de tamaños y tipos de organización de las empresas hacen imposible el establecimiento de un mecanismo único y rígido. Del levantamiento de información realizado, no se ha encontrado ninguna política general de retiro vinculada a alguna industria privada, ni tampoco recomendaciones que puedan ser vinculadas a algún gremio, asociación o agrupación de empresas. Esto puede deberse precisamente a las limitaciones derivadas de la norma de no discriminación por edad, toda vez que el establecimiento

[17] Con lo cual se trata de pensiones por antigüedad, no por vejez, como ocurre en el DL. 3.500

de una política general de retiro, o incluso alguna recomendación al respecto, podría ser atacado sobre argumentos de discriminación. Especialmente en los sectores económicos dedicados a los servicios, es difícil justificar una medida general en esta línea. Sí se han encontrado iniciativas aisladas pero algunas veces de amplia cobertura, dirigidas a incentivar el retiro de ciertos grupos de trabajadores, donde un criterio importante para tales incentivos suele ser la edad, y que ésta se encuentre en o cerca del periodo de jubilación. Dentro de la evidencia obtenida de las entrevistas realizadas, se refuerza la carencia de políticas establecidas respecto al retiro de los empleados, la generación de beneficios para quienes vayan a jubilarse o incluso un tratamiento diferenciado respecto al resto de los trabajadores.

Así, no obstante las políticas concretas de cada empresa en materia de planes de retiro no son de amplia difusión, sí hay frecuentes noticias que dan cuenta de la generación de estos planes especialmente respecto a empresas de gran tamaño. Se pueden encontrar casos de esto en las grandes empresas mineras, por ejemplo en Escondida, empresas aeronáuticas como Latam, siderúrgicas como Huachipato y supermercadistas como Walmart, donde el único punto común es tratarse de planes de naturaleza voluntaria, con lo cual, dada la imposibilidad de obligar a retirarse los trabajadores del sector privado, es necesario "incentivar" este retiro, lo cual toma la forma del acceso a una indemnización por año de servicio, total o parcial, el uso de depósitos convenidos del sistema previsional, el acceso a la mantención de ciertas prestaciones en servicios reservadas a trabajadores de empresa por un tiempo determinado, entre otras. Cabe notar que incluso cuando estos planes pueden tener una cobertura amplia, por ejemplo ser dirigidos a todos los trabajadores que tengan más de 60 años, no suelen ser establecidos como una política de la empresa, esto es, no son una medida permanente que vaya estar disponible a sucesivas generaciones de trabajadores, sino que suelen ser una medida ad hoc, la respuesta particular a las condiciones transitorias del mercado (como la respuesta que dieron algunas empresas a propósito de la pandemia), o una medida destinada a enfrentar la acumulación de las consecuencias del envejecimiento de sus trabajadores, especialmente temas de caída de la productividad e incremento de la accidentalidad y licencias médicas.

Igualmente es interesante destacar que los planes de retiro del sector privado suelen tener una recepción mucho más tibia, cuando no negativa, que lo que se dan en el sector público. En la mayor parte de las noticias levantadas a propósito de la aplicación de planes de retiro en empresas privadas, la opinión de los sindicatos presentes en tales empresas (que generalmente son grandes empresas) suele ser de cautela, cuando no de directo rechazo, bajo la premisa que la medida busca deshacerse de un grupo particular de trabajadores como pueden ser los más viejos o quienes tienen sucesivas licencias médicas. Esta postura puede atribuirse en buena medida a la posición de los trabajadores del sector privado respecto a la continuación de la relación laboral y su relación con la edad y la enfermedad, por cuanto ninguna de estas razones da pie a una causal de despido que permita finalizar la relación, con lo cual la cesación individual de los trabajadores requerirá acudir al mutuo acuerdo de las partes que a su vez suele implicar el pago total, parcial, o pagos adicionales a la indemnización por año de servicio.

- **Sector Público**

La situación en el sector público es completamente diferente. Si bien los estatutos laborales tampoco cuentan con medidas de terminación en relación a la edad, la existencia del elemento de salud incompatible genera una presión sobre la mantención del trabajo que no se encuentra en el sector privado. Junto con otros factores referentes a la modernización de las funciones públicas, llevó a que el año 2003 se promulgara la Ley N° 19.882, que en su título segundo establece una política permanente de incentivo al retiro que cubre parte importante de la administración del Estado, entregando un incentivo equivalente a un mes de remuneración cada dos años de servicio, con un tope de 11 años, o si se prefiere, media indemnización del sector privado, requiriéndose en todo caso un periodo de permanencia mínimo de cinco años. Conforme a la historia de la norma, el objetivo en este punto era agilizar y perfeccionar la carrera funcionaria estimulando un adecuado nivel de rotación del personal, lo que no obsta a que en los años posteriores se dictaran numerosas leyes que contienen o directamente establecen planes de retiro especiales de ciertas instituciones o sectores, como las Leyes N° 20.158 y N° 20.501, para los profesionales de la educación[18]; N° 20.374, para las universidades estatales; 20.692, para el Instituto Nacional Agropecuario (INAP); 20.716, para los funcionarios del senado, Cámara de Diputados y Biblioteca del Congreso Nacional; 20.921, para los funcionarios del sector salud; 20.948 para quienes accedieran al plan de retiro original con 20 o más años de servicio; 21.003, para la Junta Nacional de Jardines Infantiles; 21.061, para el Poder Judicial; 21.084, nuevamente para los funcionarios del Senado, Cámara de Diputados y Biblioteca del Congreso Nacional; 21.135, para los funcionarios municipales; y 21.135, para ciertos trabajadores del Programa Inversión en la Comunidad y del Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal. Con ciertas diferencias entre ellas, sí es posible encontrar un esquema común de funcionamiento, exigiendo el cese de la relación laboral con el sector público, normalmente por renuncia, a veces por el acceso a jubilación; un cierto periodo mínimo de trabajo en la institución; y el cumplimiento de edades cercanas a la jubilación, existiendo también una cantidad limitada de cupos a los que se pueden acceder. Cumplidos estos requisitos generales, este tipo de Leyes suele entregar un beneficio en dinero expresado generalmente en UF por una sola vez, con lo cual en buena medida se comportan como un plan previsional de tipo ocupacional cuyo beneficio en lugar de ser una pensión (suma pagada de forma periódica por largo tiempo) es un pago a suma alzada. La excepción a ello es el sistema de retiro básico, establecido por la Ley N° 19.882, donde la prestación está relacionada a la remuneración y el no acceso a la edad establecida genera una reducción en caso de solicitud tardía. Con todo, independientemente del mecanismo, la mayoría corresponde a alternativas voluntarias que suelen ser promovidas y negociadas por las asociaciones gremiales presentes en este sector. Se adiciona a lo anterior ciertas peculiaridades generacionales relacionadas con la previsión, toda vez que una parte importante del sector público, con mayor antigüedad laboral, estuvo afecta durante los años 80 al esquema de cotización conocido como “el daño previsional”, con lo cual parte de la justificación dada para la generación de estos planes se basan en estos efectos negativos respecto a las pensiones que obtendrían estos trabajadores, que como sabemos genera la cesación de la relación en su acceso. En los hechos la

[18] Ambas normas establecen mecanismos de retiro en su articulado transitorio. Adicionalmente, si bien se presentan como mecanismos voluntarios, permiten también la declaración de vacancia de las horas de contrato, entregando una prestación disminuida, con lo cual estamos ante mecanismos de administración de personal, más que incentivos al retiro en sí.

evidencia muestra que existe un importante sesgo respecto a quienes acceden a estos planes de retiro, concentrándose en trabajadores administrativos con niveles de ingresos relativamente bajos y en mujeres.

- **Flexibilidad Laboral**

Otro elemento laboral a considerar y que apareció de forma destacada durante la revisión internacional era la presencia de relaciones de trabajo flexibles, siendo también uno de los puntos más importantes levantados en las entrevistas realizadas. Chile es un caso notable por tener una regulación laboral especialmente rígida, al punto que los mayores espacios de flexibilidad laboral fueron introducidos muy recientemente a propósito de la pandemia, con la regulación del trabajo a distancia. Anterior a ello se encontraban situaciones de trabajadores no afectas a jornada de trabajo o los contratos de tiempo parcial, que permiten pactar jornadas de trabajo alternativas. Sin embargo, la extensión de este tipo de trabajo "flexible", es bastante distante de la situación que se encuentren los países anglosajones los cuales suelen regular su jornada de trabajo en base a horas, con lo cual hay un efecto mucho más directo y notable para ambas partes en caso de tomar o dejar de hacer una cierta cantidad de horas mínimas de trabajo. Ello sin desconocer, por supuesto, este tipo de relaciones trae consigo sus propios problemas, tales como la presencia o no de una cantidad mínima de horas de trabajo, la disponibilidad del trabajador, entre otros casos.

La preferencia de los trabajadores mayores por los esquemas de trabajo flexible no ha pasado desapercibida para los legisladores. A la fecha existen a lo menos cinco proyectos de ley que buscan incorporar un contrato de trabajo específico para trabajadores mayores concretamente para adultos mayores. Estos casos corresponden a los boletines números 8396-13; 7549-13; 12.451-13; 12.452-13; y 13.822-07, los tres últimos hoy fusionados en un solo proyecto. Si bien son proyectos diferentes, el contenido de estos es sumamente similar, así como los antecedentes de los que se fundan, al punto que uno de los más recientes reutiliza parte del articulado propuesto en los primeros.

  - **Proyectos de 2011**

El primero de ellos corresponde al boletín Nº 7.549-13, de marzo de 2011 encontrándose en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados. Este proyecto crea el contrato del trabajador adulto mayor, de carácter voluntario para las partes, con lo cual compite en uso tanto con los contratos dependientes regulares del Código, sus variedades y los demás contratos especiales. Su aplicación se podría iniciar a partir de los 60 años, conforme su vinculación a la definición de adulto mayor de la Ley N° 19.828

Las principales diferencias que incorpora dicen relación con la jornada de trabajo, la cual puede ser pactada como liberada de esta obligación, es decir, aplicando el artículo N° 22 del Código; por día o turnos; o como un pacto por horas durante un periodo determinado.

En el caso del pacto por turno o día de trabajo, la jornada se encuentra restringida a un mínimo de 4 horas y un máximo de 8, pagándose la remuneración dentro de las 24 horas siguientes al término del turno, a lo que se agrega un plazo de escrituración del contrato muy breve, de solo 12 horas. Por su parte, en el caso de pacto de horas en un periodo existe una limitación en las horas de 45 por semana en el periodo contratado, mientras que éste no puede ser inferior a un trimestre ni superior

a un año. Este contrato prohíbe las horas extraordinarias, salvo situaciones de fuerza mayor. Existen también límites de distribución de la jornada durante el día, con un mínimo de 5 horas y un máximo de 10, y en la semana, con un tope de 6 días.

Se establecen también ciertas restricciones de uso al régimen, especialmente respecto a labores consideradas perjudiciales para la salud y los trabajos pesados. El proyecto a su vez específica ciertas actividades que reúnen estas características como aquellas que exijan un gran esfuerzo físico, incluido el hecho de permanecer de pie largo tiempo, como también aquellas que obliguen a permanecer a la intemperie más del 60 por ciento de la jornada laboral u otro que la autoridad declare inconveniente.

Sin embargo, los mayores elementos propuestos son la compatibilidad de este contrato con la percepción de beneficios otorgados por el Estado, la Seguridad Social u otros diversos, y el hecho que acceder a este contrato habiendo terminado uno regular requiere un lapso de 6 meses desde la firma del finiquito de aquel.

El segundo proyecto corresponde al boletín N° 8396-13, que incorpora "el contrato de los trabajadores adulto mayor" (sic). Este sigue las líneas generales del anterior, conteniendo muchos elementos similares, como las restricciones por razones de salud, la compatibilidad con los beneficios estatales y la necesidad de un lapso de tiempo entre un contrato común y el nuevo régimen. Sin embargo también se producen algunas supresiones e incorporaciones. Así, desaparece la opción de contratos por día o turno con pago diario; baja la cantidad de horas por día a un mínimo de 4 y un máximo de 8; y se agrega un nuevo régimen de indemnizaciones, análogo al existente para los trabajadores de casa particular antes de la pandemia, con una prestación a todo evento.

- **Proyectos de 2019 y 2020**

El proyecto del boletín N° 12.451-13 es más reciente, de 2019, siendo una repetición del boletín Nº 7.549-13. Por su parte, el proyecto del boletín N° 12.452-13, también de 2019, incorpora en un artículo único una jornada especial para adultos mayores, dentro de las opciones a los contratos generales, la cual funciona como una combinación de jornada parcial con un pacto de trabajo por horas en un periodo determinado, no inferior a tres meses ni superior a un año, con lo cual se dispone del equivalente a 30 horas por semana pactada, a distribuir en hasta 6 días por semana, con límites de jornada de 8 a 5 horas, pagándose la proporción trabajada en el mes concreto.

El último representante de innovaciones en la materia corresponde al boletín N° 13.822-07, de octubre de 2020, y al cual se fusionaron los dos proyectos anteriores, estando actualmente en tramitación. Es una iniciativa del Presidente de la República que abarca un campo más extenso que la inserción laboral de los adultos mayores, pero que contienen un apartado específico para este punto, que se nutre en buena medida de los casos anteriores, si bien de una forma mucho más simplificada. Así, mantiene la creación de un contrato especial para adultos mayores, si bien no especifica la edad en el texto sino que la vincula a la establecida en la ley de SENAMA (60 años) lo cual evita multiplicar las referencias en las normativas; explicita la necesidad de que las labores sean compatibles con la salud del trabajador, evitando referencias concretas a actividades que se consideren inapropiadas; mantiene las limitaciones semanales y diarias de duración de la jornada de trabajo establecidas en el Código; realiza innovaciones a la forma de distribución de la jornada,

la cual puede ser sin limitación horarios (artículo 22), en bandas horarias intercambiables previo aviso o por la mera voluntad del trabajador, y una jornada de libre elección del trabajador. Cualquiera de estas opciones que se elija debe quedar acuerdo escrito fundado en la naturaleza de las funciones, estado de salud, situación familiar, etc.

Otras innovaciones son la posibilidad de suspender el contrato de trabajo y el uso anticipado del feriado a partir de los 7 meses de la relación, no aplicándose las reglas que habilitan el fraccionamiento. Una gran diferencia con los proyectos previos es que no se requiere un periodo de vacancia entre un contrato laboral previo y la adopción del nuevo régimen, sino que basta de la mera voluntad de las partes.

- **Consideraciones de los proyectos**

Como puede apreciarse del resumen anterior, si bien hay varios elementos de utilidad dentro de esta normativa, siguen existiendo muchas limitaciones a su uso, lo cual sumado a su carácter de voluntario, probablemente restrinjan de forma importante su aplicación incluso en caso de que la legislación se adopte.

Más importante aún, las propuestas de flexibilización son dirigidas únicamente a los adultos mayores, no obstante sabemos que el deseo de la misma se encuentra presente bastante antes de los 60 años y que las generaciones más jóvenes son más propensas a buscar una mayor flexibilidad. Esta actitud del legislador puede ser atribuida en parte a los prejuicios culturales (positivos y negativos) vinculados con los trabajadores mayores, al punto que varias de las regulaciones propuestas en los primeros proyectos podían ser eliminadas al ya estar recogidas por la regulación laboral general, especialmente las restricciones por motivos de salud y seguridad, toda vez que la protección de las mismas es aplicable a todos los trabajadores sin importar su edad. Análoga situación se da con las limitaciones horarias, donde si bien se entiende la restricción máxima, no tiene tanto sentido la mínima, mientras que las horas extraordinarias nuevamente están vinculadas a una restricción de la protección de la salud.

Es notable como los intentos de proteger a un colectivo pueden llevar inconscientemente a establecer normas que los perjudican. Así, en la mayor parte de los proyectos revisados la adopción del nuevo tipo de contrato requería la terminación del anterior y un lapso de 6 meses antes de la recontratación. Si bien es posible entender la lógica de la norma, no se aprecia ninguna potencial pérdida de derechos entre cambiar de un régimen a otro, del mismo modo que no parece especialmente favorable el nuevo contrato para los empleadores. Por el contrario, tal exigencia incentiva a generar una relación informal con el trabajador en el tiempo de espera o, derechamente, a dejarlo ir.

Afortunadamente, el proyecto más reciente abandona tal exigencia y tomando una aproximación más cauta, con innovaciones más limitadas a las jornadas de trabajo, al incorporar las bandas horarias y la libre elección de jornada por el trabajador. De estas solo la última es una verdadera innovación, ya que quita la rigidez de especificar una jornada concreta en el trabajo, mientras que la primera es solo una modalidad donde se faculta al trabajador a utilizar un horario diferente al pactado, práctica existente en las relaciones laborales nacionales.

La pérdida en las propuestas de jornadas por horas en un periodo dado es una de las grandes bajas, pero si bien la idea es digna de considerar en sí, la forma en que se proponía resultaba demasiado compleja.

Con todo, el principal punto en materia de flexibilidad es el inicialmente destacado: si bien las propuestas en esa línea beneficiarían de forma más marcada a los trabajadores mayores, no hay razones para limitarlas a los mismos. Todas las propuestas contenidas en el boletín N° 13.822-07 en lo relativo al contrato de trabajo son igualmente aplicables a todos los demás colectivos. Igualmente no parece tener sentido requerir que sean justificadas por razones de edad, salud, distancia ni ninguna otra, si bien estas pueden existir, la voluntad de los contratantes debiese ser suficiente, más todavía tratándose de trabajadores mayores que son, justamente eso, mayores.

- **Otras políticas laborales**
    - **Antigüedad y prestaciones**

Otro factor a considerar acá es que la regulación chilena tiene varios beneficios laborales que se encuentran atados a la antigüedad en el puesto de trabajo, y si bien esta antigüedad no necesariamente está relacionada con la edad del trabajador, sí existe una cierta correlación entre la edad y la permanencia de trabajadores en supuestos. Como a su vez tenemos beneficios como las indemnizaciones por despido, o el cálculo de prestaciones por feriado que dependen del monto de la remuneración que se está recibiendo, una de las limitaciones para la adopción de la flexibilización es que la aceptación de una menor cantidad de horas de trabajo implica por consiguiente una menor remuneración, con lo cual una disminución de esta última a cambio de una menor intensidad de trabajo impacta directamente en este tipo de beneficios.

    - **Ingreso mínimo mensual**

Finalmente, una política laboral directamente dirigida a la contratación de personas mayores, es el establecimiento de un ingreso mínimo mensual diferenciado, que permite a los empleadores pagar un 25% menos en concepto de remuneración. Esta disminución puede verse compensada con la caída de las cotizaciones que debiese realizar un trabajador más joven, las que incluyen la destinada a la cuenta individual de la AFP, más la respectiva comisión, el seguro de cesantía y la cotización al sistema de salud, conforme a la Ley N° 20.531, siempre que se trate de pensionados del sistema de pensiones solidarias o cumplan con los requisitos de edad y focalización del mismo.

- **Políticas de Seguridad Social**
    - **Prestaciones por Vejez**

Fuera del ámbito propiamente laboral, las instituciones de seguridad social también tienden a ser bastante neutras en lo que respecta al efecto que la edad puede tener en la continuación de una relación laboral. Por una parte, el sistema de pensiones, al menos en el componente general del mismo, el Decreto Ley 3.500, no cuenta con edad obligatoria de retiro, sino que la edad legal de jubilación corresponde al punto en el cual es posible acceder a la prestación sin el cumplimiento de otros requisitos que encontrase afiliado. La existencia de alternativas para pensionarse anticipadamente, así como la posibilidad de pensionarse de forma posterior, o no hacerlo nunca si así lo prefiere el afiliado, muestran un bajo impacto al menos desde la perspectiva del trabajador. Por el contrario, desde la perspectiva del empleador si hay efectos relacionado con la edad, toda

vez que un trabajador que ha llegado a la edad de jubilación puede optar por no seguir cotizando, y en el mismo periodo su empleador queda exento del pago de aquellas cotizaciones que son de su cargo, en este caso el seguro de invalidez y sobrevivencia, lo que torna este trabajador marginalmente más barato. Estas circunstancias eliminan el incentivo económico a la informalidad que representan las cotizaciones previsionales de ambas partes, con lo cual solo se mantienen aquellos asociados a la normativa laboral.

Aun así, ha de considerarse que dado que el Código del Trabajo no contempla para los trabajadores del sector privado la jubilación como causal de despido, estos trabajadores aún jubilados pueden seguir laborando, contando así con un doble ingreso, lo cual, si bien desde cierto punto de vista es positivo, tiene el riesgo de incrementar los gastos producto del aumento de los ingresos, los cuales sin embargo no serán sostenibles en el tiempo al perderse eventualmente el trabajo.

El único aspecto donde la legislación previsional chocaba completamente la posibilidad de mantener la vinculación laboral se daba respecto de las pensiones no contributivas, específicamente respecto de las pensiones solidarias de invalidez, condición que fue eliminada recientemente, por la Ley N° 21.190, de 2019, pasando a ser compatible la percepción de esta prestación con lo cual es posible seguir trabajando con la capacidad residual, al igual que ocurriría con un beneficiario de la pensión contributiva o de una pensión de invalidez del sistema de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

- **Prestaciones por cesantía**

De forma similar a como ocurre con el sistema de pensiones, el seguro de Cesantía también genera un efecto de ahorro a los empleadores respecto de sus trabajadores que se encuentren pensionados, toda vez que por este hecho dejan de ser parte del referido seguro, permitiéndose los trabajadores acceder a los recursos acumulados en sus cuentas individuales, ya sea para mejorar la pensión estuvieren obteniendo, o para acceder directamente estos recursos como suma alzada, siendo esta última la opción más utilizada, lo que le da una mayor libertad en la disposición de tales recursos. Por su parte, del punto de vista de los empleadores, el efecto nuevamente es la reducción de las cotizaciones que son de su cargo, mejorando así la relación entre el coste de un trabajador jubilado, respecto de un trabajador no jubilado, lo que debe, sin embargo, balancearse con la productividad de uno y otro. Estas mejoras particulares del Seguro de Cesantía tienen que considerarse con cuidado, toda vez que la experiencia reciente muestra que la exclusión de personas que efectivamente están trabajando puede generar efectos indeseados cuando las ayudas fiscales se canalizan a través de la institucionalidad de este seguro.

- **Prestaciones por invalidez**

Otro efecto indirecto que es posible encontrar está relacionado con la regulación de la protección de la discapacidad, específicamente la pensión por invalidez. La normativa chilena en este respecto si bien es bastante estricta en cuanto a los requisitos para calificar como inválido bajo el régimen general, sí es generosa en cuanto al nivel de la prestación, lo cual como vimos, puede generar un desincentivo a la continuación de la fuerza de trabajo, si bien las prestaciones contributivas son completamente compatibles con la continuación de algún trabajo. En concreto un trabajador que califique como inválido obtiene una prestación de beneficio definido correspondiente a un

porcentaje del promedio de sus últimos sueldos (10 años), prestación que va a durar hasta su fallecimiento. En comparación, sistemas extranjeros suele entregar este tipo de prestaciones solamente hasta la edad legal de jubilación, para luego generar la prestación por vejez que corresponda, lo cual incentiva el sujeto a reincorporarse de alguna forma a la fuerza de trabajo para asegurar o mejorar su pensión de vejez. El mecanismo nacional es potencialmente usable para rellenar lagunas previsionales de la juventud, cargando el coste de la prestación al seguro respectivo que es financiado por el colectivo de los afiliados.

Por oposición, la regulación de la protección de la discapacidad en la institucionalidad de seguridad y salud del trabajo está mucho más alineada con pautas internacionales. Nuevamente se trata de una regulación que no se encuentra vinculada con la edad en sí, sino que está limitada por la edad de jubilación establecida en los sistemas tradicionales para la vejez, sin perjuicio de casos excepcionales que se han dado. Por una parte, entrega beneficios suficientes pero limitados en el tiempo por el período activo establecido en la legislación; a lo que debe agregar un fuerte énfasis en la prevención y rehabilitación. Con lo cual se obtiene un mayor interés de hacer que la gente permanezca en el mercado del trabajo. Un componente a destacar es el caso de la incapacidad laboral transitoria, donde se combina una protección intensa, pero limitada en el tiempo a una cifra específica de 52 semanas prorrogables por otras 52, es decir un máximo de dos años, tras el cual tiene que iniciarse un proceso de declaración invalidez, con los consecuentes esfuerzos de rehabilitación. Por el contrario, la situación de la protección de la incapacidad no laboral, si bien parte de bases similares, esto es que la incapacidad es esencialmente transitoria, no cuenta con un periodo máximo de duración, lo cual ha dado lugar a licencias médicas que se extienden durante años, no obstante haberse agotado todos los potenciales medios de recuperación. Si bien podría pensarse que dado que las licencias médicas son pagadas por la institución previsional, estamos en la situación que le es indiferente al empleador, lo cierto es que en este tipo de circunstancias la entidad previsional paga las remuneraciones y cotizaciones que son de cargo del trabajador, pero aquellas cotizaciones que son de cargo del empleador siguen siendo pagadas por este, con lo cual si bien es un costo relativamente menor, sigue habiendo un perjuicio, situación que puede incrementarse en probabilidad de ocurrir mientras mayor es la edad de los trabajadores

- **Capacitación y empleabilidad**

Con todo, el mayor campo de políticas sociales que puede tener impacto en la permanencia de trabajadores mayores en el mercado del trabajo guarda relación con la capacitación y la empleabilidad. Solamente se ha encontrado un único programa dirigido hacia los adultos mayores, correspondiente a Experiencia Mayor, del SENCE. Este programa combina elementos de capacitación de trabajadores mayores con un subsidio a la contratación, pagando un porcentaje del ingreso mínimo a la empresa durante el periodo de un año por cada trabajador contratado. Los primeros seis meses entregan un 60% del IMM y los últimos solo un 20%. En lo que respecta al elemento de capacitación, éste consiste en un bono de 400.000 pesos para este tipo de actividades, las cuales son optativas en el programa. Cabe consignar que se trata de una iniciativa de alcance limitado, con un tope de cupos disponibles a nivel nacional que han oscilado entre 500 y 1000. Más allá de este programa, no se ha encontrado otra política específica dirigida hacia los trabajadores mayores. En lo que refiere a capacitación se puede apreciar un sesgo, especialmente en el sector privado, contrario la capacitación de trabajadores mayores esencialmente por la percepción de

menores retornos que se obtendría de esta inversión, cuestión que es similar a lo encontrado en la evidencia internacional. Consultado el SENCE respecto a la existencia de programas de capacitación dirigidos específicamente a trabajadores mayores, señalaron que no cuentan con ellos, pero que en todas las iniciativas de capacitación se utiliza con un enfoque adragógico (desde la perspectiva de los adultos), la cual es diferente respecto al de menores y jóvenes. Si bien esta condición es importante para el éxito de este tipo de programas, igualmente debe considerarse que los mecanismos de aprendizaje en una persona de 30 o 40 años son diferentes respecto de una persona de 50 o 60. En la línea de la intermediación laboral, desde la perspectiva regulatoria simplemente no parece haber una política orientada específicamente hacia trabajadores mayores, no obstante lo cual sí se han encontrado iniciativas privadas que agrupan ofertas de trabajo específicas para este segmento. Las características de este tipo de ofertas son las que se podría esperar conforme las preferencias que usualmente tiene este segmento de trabajadores, es decir estamos ante todo frente trabajo de tiempo parcial. No menos importante destacar que buena parte de estas ofertas corresponda trabajos que requieren una capacitación relativamente baja.

- **Consideraciones finales de las limitaciones normativas**

Así, en conjunto, desde el punto de vista regulatorio las barreras para la contratación de trabajadores mayores son mínimas, existiendo un tratamiento equivalente e incluso privilegiado respecto a los trabajadores más jóvenes, especialmente al considerar el menor costo que implican a los empleadores por la ausencia de algunas cotizaciones patronales. Refrenda esta perspectiva el hecho que en las entrevistas realizadas las barreras señaladas corresponden a elementos de hecho, antes que a componentes jurídicos, por lo que podría afirmarse que el problema regulatorio apunta más a una falta de asistencia para acoger las diferencias que implica desenvolverse en el trabajo a mayor edad, más que barreras que lo impidan.

Los datos apoyan esta observación por cuanto en la última década la evolución del empleo de este segmento de la población presentaba un alza constante, en parte debido a la falta de oferta de trabajadores en algunas áreas. Tal dinámica progresaba hasta el impacto de la pandemia, donde los trabajadores mayores fueron uno de los grupos más afectados, incluyendo la creación de planes de retiro en algunas empresas privadas. De forma similar, la falta de oferta de trabajo llevó a parte importante de los mismos hacia la inactividad.

Desde luego, estas consideraciones se aplican principalmente al mercado del trabajo formal, que es donde operan las limitaciones regulatorias. Fuera del mismo las limitaciones normativas para mantenerse activo son inaplicables, quedando simplemente las barreras derivadas del estado de salud o el conocimiento de las herramientas digitales. Hasta cierto punto, las mismas limitaciones normativas a la continuación de la carrera laboral de los trabajadores mayores alimentan la informalidad laboral, por cuanto dirigen hacia esa alternativa a quienes necesitan utilizar variantes de vinculación laboral no admitidas por la normativa. Ello es especialmente cierto una vez superada la edad de jubilación, donde los costos previsionales dejan de ser un incentivo para la informalidad.

Cuando cruzamos el comportamiento de estos trabajadores con la evidencia internacional encontrada, los resultados son que Chile no se diferencia mayormente en lo que respecta al comportamiento de los trabajadores mayores: se aprecia un alto interés los contratos más flexibles, pero también la posición opuesta por parte de quienes tienen actualmente un trabajo; dentro de la

variación del trabajo, la reducción de tiempo es preferida por las mujeres, mientras los hombres se dirigen más hacia el trabajo independiente; el sector servicios y comercio son las principales áreas que acogen a estos trabajadores; y se encuentra un progresivo aumento de la inactividad con el incremento de la edad.

10. PROPUESTAS

Sin muchas diferencias respecto a la situación internacional, una parte importante de las posibles soluciones encontradas es en absoluto inaplicable, toda vez que el sistema chileno de relaciones laborales y las instituciones de seguridad social adjuntas al mismo carecen de los elementos a eliminar u operan de forma completamente diferente. Sin embargo, es en estas diferencias de operación donde pueden extraerse algunos elementos diferenciadores que podrían contribuir, en mayor o menor medida, a la empleabilidad de los trabajadores mayores.

Para presentar las propuestas es necesario recordar que las principales barreras referidas en las entrevistas corresponden a factores de salud, económicos, culturales, sociales y tecnológicos, y que las propuestas relativas a estos elementos deben observarse tanto desde la perspectiva de los trabajadores como por parte de los empleadores.

Se debe tener en cuenta que cualquier medida que pueda diseñarse para obtener una mayor empleabilidad de los mayores, a la falta de una mejora en los niveles de creación de empleo probablemente vuelva cualquier acción en un esfuerzo insuficiente y con resultados potencialmente contraproducentes. Las mismas condiciones que permiten que la legislación chilena casi nocuente con diferencias respecto a la normativa entre trabajadores jóvenes y mayores, es decir el principio de no discriminación en materia de empleo, se volvería en contra de cualquier política implementada para beneficiar a los trabajadores mayores en desmedro de los trabajadores jóvenes, así pues es necesario eliminar las barreras que pudiera haber para la continuación de trabajos de este tipo de empleados, a la vez que implementar medidas que potencialmente beneficiando a todo tipo de trabajadores y que puedan tener una mayor incidencia en el sector de los trabajadores mayores.

Por otra parte, también es necesario notar que el aumento de la empleabilidad podría no tener mayores efectos en el aumento de las cotizaciones previsionales. La recaudación posible hacia el final del periodo de acumulación es marginal, con la cual el impacto en la pensión potencial es limitado, siendo más relevante la posibilidad de que se decida retrasar el acceso a la pensión. Sin embargo, las opiniones obtenidas apuntan a que tal posibilidad es baja, en parte por una cuestión de necesidad, ya que la pensión se utiliza para complementar los ingresos laborales o viceversa, según el caso, mientras que los trabajadores mayores que mantienen sus vínculos laborales estables de todas formas acceden a la pensión, ya sea para suplementar sus ingresos, ya para tener un mayor control de los fondos; no obstante lo anterior, la decisión de pensionarse o no sigue siendo eminentemente personal.

Adicionalmente, se debe considerar que la mayoría de los esfuerzos por aumentar la empleabilidad de las personas mayores apuntan hacia la formalización de su relación laboral, lo cual va bien encaminado desde el punto de vista de la seguridad social. Sin embargo, es importante señalar que 51% del rango de ocupados entre 65 y 75 años de edad se encuentra en una situación de informalidad laboral en el año 2019, por lo que el desafío se extiende a elaborar políticas que beneficien y protejan a estos trabajadores en su transición hacia la formalidad, considerando los

antecedentes y limitantes previamente mencionados. Sin duda, el trabajo de las personas mayores en la informalidad tiene un componente de fragilidad y desprotección que debe ser subsanado mediante diversos mecanismos de capacitación, asesoramiento e incentivos hacia su contratación.

Finalmente, hay que destacar que existe todo un grupo de trabajadores mayores que buscan mantener su presencia en el mercado del trabajo por razones más psicológicas que económicas, principalmente por la necesidad de sentirse útiles, independientemente de su nivel de ingresos o jubilación.

10.1. CAMPAÑA DE CONCIENTIZACIÓN A TRABAJADORES Y EMPLEADORES

Atender las barreras sociales y culturales respecto al trabajo de los mayores es quizá el elemento más complejo a abordar. Corresponde a la valoración que da la sociedad a las capacidades de este segmento de realizar las tareas para las que fueron contratados y, como se vio en las entrevistas realizadas, hay un consenso respecto a que existen múltiples prejuicios por parte de las empresas, y la sociedad en general, que dificultan la contratación. Por otra parte, la evidencia internacional también aporta el hecho que existen prejuicios similares por parte de los trabajadores para mantenerse o reincorporarse a la fuerza de trabajo.

Por ello, es recomendable hacer un trabajo de promoción y sensibilización para combatir la discriminación por edad dentro del espacio de trabajo, dirigido por el Ministerio del Trabajo, el Servicio Nacional del Adulto Mayor o ambos, en la cual se haga referencia a los beneficios de la contratación de empleados mayores. Estas campañas van dirigidas a los empleadores y trabajadores, incluyendo dentro de sus contenidos los beneficios del trabajo multi generacional, además de poner en valor las competencias laborales de las personas mayores, como también su aporte a la economía nacional como mano de obra.

En este punto es importante aportar evidencia, estudios e investigaciones, que permitan desmitificar el aporte que realizan las personas mayores en el ámbito laboral. Si bien el SENAMA cuenta con datos en esta dirección, éstos están aún muy poco difundidos o no suficientemente como para incentivar un cambio cultural en esta dirección, sobre todo en el ámbito laboral.

Es posible mencionar algunos programas europeos que promocionan las buenas prácticas en relación a la mejora en la empleabilidad y las condiciones laborales de las personas mayores. El programa EQUAL de la Comisión Europea (2000-2008) buscaba financiar diversas iniciativas sobre la disminución de la discriminación laboral. Una ventaja de esta iniciativa es que cuenta con documentos de evaluación que permiten extraer experiencias. La Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo despliega información diversa sobre el cuidado de la Salud y Seguridad en el Trabajo (SST) para los trabajadores de edad avanzada, destacando los puntos importantes a considerar en cuanto a adaptación del entorno.

Por último, la Red Europea para la Promoción de la Salud en el Lugar de Trabajo (ENWHP) incorpora dentro de sus principales iniciativas al “Healthy Work in an Ageing Europe”, cuyo objetivo es

aumentar la conciencia de los actores relevantes dentro del mercado laboral respecto a la necesidad de responder oportunamente a los cambios que se producirán en temas de SST a propósito del envejecimiento poblacional. Siendo una propuesta directa y con amplios consensos su viabilidad depende de la voluntad de asignar recursos a la misma.

10.2. GENERAR PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN ESPECÍFICOS PARA TRABAJADORES MAYORES

Las barreras tecnológicas son una de las limitantes de la capacidad de incorporar o mantener a los trabajadores mayores, sin embargo, la incorporación forzosa del teletrabajo producto de la pandemia ha demostrado que es un punto relativamente sencillo de abordar y que los trabajadores mayores son tan capaces como cualquier otro trabajador de aprender y reentrenarse. Sin embargo, no es menos cierto que la evidencia internacional apunta a que hay mejores resultados cuando los programas de capacitación están específicamente diseñados para ellos, por lo que resulta recomendable generar este tipo de herramientas, ya sea de forma permanente o al menos para abordar debilidades reconocibles en un plazo dado, como podría ser un programa de alfabetización digital para personas mayores.

Una política que se ha adoptado en este sentido fue la eliminación del tope de edad para las capacitaciones SENCE. Si bien esta medida ha sido un aporte, aún no existe una oferta extendida de capacitaciones especialmente diseñadas para este grupo etario, lo que puede limitar el acceso de las personas mayores, en la práctica. La evidencia internacional indica que la mejor implementación de este tipo de iniciativas se consigue mediante el impulso de la misma por parte de la entidad responsable de la capacitación, en nuestro caso el SENCE, pero con un diseño e implementación ad hoc, realizado por entidades licitadas que compiten en el ofrecimiento de propuestas y metodologías alternativas, que al unirse con un mecanismo de seguimiento y calificación permiten refinar el funcionamiento de este tipo de programas en el tiempo.

La existencia de servicios privados de intermediación laboral dirigidos específicamente a trabajadores mayores hace pensar que la posibilidad de focalizar programas de capacitación es altamente viable, si bien su efectividad dependerá también de la evolución del desempleo en general.

10.3. ESTABLECER LA COMPATIBILIDAD DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS CON LOS INGRESOS LABORALES, LIMITAR EL NIVEL DE REDUCCIÓN Y CLARIFICAR SU PROCEDIMIENTO.

La evidencia internacional apunta a que uno de los principales desincentivos a la incorporación o mantención en la fuerza de trabajo de una persona mayor es la potencial pérdida de las prestaciones no contributivas por el hecho de acceder a un empleo. Si bien en Chile tal incompatibilidad se restringía a las prestaciones por invalidez, siendo recientemente eliminada, todavía queda una zona gris producto de los sistemas de focalización de las pensiones solidarias, al menos respecto a aquel segmento de la población que está cercano al límite de corte del beneficio. Por otra parte, para quienes tienen derecho a pensión contributiva y acceso a los aportes solidarios, cualquier mejora

en la primera que puedan conseguir producto de mantenerse trabajando redunda en una disminución del aporte, lo que genera un desincentivo a ello, más cuando es difícil apreciar de forma clara la magnitud del impacto, dada la complejidad de la fórmula utilizada. Por ello, el diseño de las prestaciones no contributivas del sistema de pensiones debiese establecerse como totalmente compatible con la obtención de ingresos laborales (lo que ya ocurre), pero también estos no debiesen impactar en la posibilidad de calificar para la prestación, lo que es posible de obtener con un modelo completamente universal. La limitación del alcance de las prestaciones, tanto por una cuestión de justicia como de sustentabilidad, debiese depender del nivel de ingresos totales (laborales y no laborales) del beneficiario y su(s) parejas, de modo tal que el beneficio se reduzca de manera suave a partir de un nivel de corte alineado con el ingreso medio, ambas cosas establecidas con claridad y en términos sencillos, como ocurre en sistemas previsionales comparados, donde la reducción se expresa en tantos centavos de dólar por cada dólar de ingresos sobre el nivel de corte.

Las recientes propuestas en el sistema no contributivo recogen parcialmente las tendencias expresadas, sin embargo mantiene el sistema de focalización si bien aumentando la cobertura del sistema, así como la complejidad de la reducción de beneficios. Si bien la urgencia de la discusión dificulta una reflexión adecuada de las modificaciones, debiese haber espacio al menos para simplificar los mecanismos de cálculo.

10.4. MANTENER VINCULACIÓN AL SEGURO DE CESANTÍA POST JUBILACIÓN PARA EFECTOS DE ACCEDER A PRESTACIONES DE CAPACITACIÓN E INTERMEDIACIÓN LABORAL

Si bien la generación de mecanismos de capacitación al interior de las empresas es relativamente sencilla, ello deja de lado a quienes salen del mercado laboral y carecen de las competencias modernas demandadas por el mercado o de la certificación formal de las mismas. Estas labores, realizadas para los trabajadores por el sistema del Seguro de Cesantía en conexión con la Bolsa Nacional de Empleo, se ven todavía más restringidas cuando el trabajador jubila, al perderse el vínculo de afiliación, perdiéndose herramientas de entrega de prestaciones y seguimiento, como ha evidenciado el actual periodo de emergencia. Por ello, se sugiere mantener indefinidamente la vinculación de las personas al Seguro, aunque sea solamente para canalizar prestaciones: en este caso, el acceso a capacitación, certificación e intermediación laboral.

Considerando la importancia que puede tener en la canalización de beneficios en situaciones excepcionales y que no implica ampliar el acceso a las prestaciones financieras del seguro, la iniciativa requeriría solo modificaciones menores a la normativa.

10.5. INCORPORAR LOS SISTEMAS DE FLEXIBILIDAD LABORAL COMO ALTERNATIVAS EXIGIBLES POR LOS TRABAJADORES

Existe consenso entre la literatura y las observaciones levantadas que el elemento salud es una de las principales barreras a la incorporación o continuación de la carrera laboral, ya sea la propia o la de un cercano del cual se es responsable. La evidencia internacional muestra que la mejor medida para enfrentar ello es la existencia de alternativas de trabajo flexibles, pero no como una opción especial para el segmento, sino como una alternativa general, toda vez que también es demandada

por algunas categorías de trabajadores jóvenes, y que parte de los trabajadores mayores prefiere mantener su trabajo a tiempo completo. Tanto Reino Unido como Nueva Zelanda presentan buenos modelos a seguir en la materia, donde cada trabajador puede solicitar a sus empleadores que se habilite una forma de cumplimiento flexible de su relación laboral, especificando la forma, alternativas, o condiciones en que ésta podría darse, teniendo a su vez que dar el empleador respuesta a la sugerencia, y debiendo fundamentar la misma en caso de negativa. Idealmente, este sistema podría implementarse de forma progresiva ya que, en atención a los elementos culturales y sociales, es posible que haya resistencia a la adaptación por parte de las empresas, por lo que poder presentar testimonios positivos de la adopción es primordial, a fin de liderar el cambio con el ejemplo de algunas empresas. Si bien su incorporación por el Estado serviría de ejemplo, ello requeriría de modificaciones mayores a los estatutos administrativos, lo que no obsta a que ello sea necesario, si bien debiendo progresar de forma más pausada.

En un sentido similar es necesario evitar caer en la tentación de la sobreprotección, según su vez conduce la sobrerregulación contraproducente. Al respecto, puede compararse la normativa incorporada a propósito del teletrabajo en Chile, con las consideraciones generales que el Estado entrega a la población neozelandesa y que apoyan la adopción de alternativas flexibles de trabajo. Mientras que en la regulación local es la norma misma la que establece todo tipo de protecciones, limitaciones y reglas, buscando que el sujeto quede en una posición a lo menos igual a la que tenía previamente a la modalidad flexible, la alternativa neozelandesa asume y advierte a quienes opten por alternativas flexibles, que es posible que la materialización de ello requiera que reduzcan el nivel de ingresos laborales, por ejemplo. En tal sentido, se asume una mayor madurez de la población que ésta puede directamente valorar las mejoras a su vida que puede traer una alternativa de trabajo flexible, en comparación con el diferencial de ingresos implicaría mantenerse en una relación tradicional.

Cabe destacar que la evidencia internacional apunta a que una medida de este tipo, si bien es general para todos los trabajadores, tiene efectos más intensos respecto de las mujeres de todas las edades. Con todo, la viabilidad de la medida es limitada, por cuanto la experiencia indica que si bien una mayor flexibilidad es demandada tanto por trabajadores como empleadores, consideraciones políticas llevarían a su no aplicación, al poner énfasis en las dificultades que se crean y no considerar los beneficios que se obtienen.

10.6. DETERMINACIÓN DE LAS REMUNERACIONES POR HORA

Un elemento que ayudaría a facilitar la incorporación de flexibilidad es que las remuneraciones y los indicadores relacionados a éstas se encuentren expresadas en torno al valor hora de la misma en lugar de su valor mensual. Esta medida permitiría, por una parte, hacer una fácil conversión ante la necesidad de disminuir el tiempo de trabajo de un contrato existente, y por otra, incorporar la figura del contrato de trabajo por horas variables, donde las partes convienen una cantidad mínima de horas mensuales (o semestrales o anuales) que deben pagarse se trabaje o no, pero donde también se paga las horas trabajadas sobre este mínimo al valor normal pactado, lo que dota de gran adaptabilidad a la relación laboral. Tal propuesta no es del todo novedosa, habiendo sido impulsada de forma consistente en los proyectos de jornada para los trabajadores mayores, tanto durante 2011 como 2019. Sin embargo, la aproximación exclusiva de su uso para los adultos mayores y las restricciones contenidas en tales proyectos parece contraproducente. Del mismo modo que los

trabajadores mayores demandan una mayor flexibilidad, otros grupos también son beneficiados de la misma, e incluso podría permitir abordar la demanda de una jornada laboral más breve, sin necesidad de un cambio legislativo. En caso que se considerara un cambio de la cultura laboral muy complejo de sobrellevar, podría implementarse como un piloto de alcance territorial limitado, de forma análoga a lo aplicado con la reforma procesal laboral. De forma similar, su aplicación podría ayudar a la implementación de alternativas de flexibilización en el sector público. Con todo, se reconoce que hay escaso interés político en impulsar una medida como esta.

10.7. ESTABLECER POLÍTICAS CONOCIDAS Y OBLIGATORIAS DE ADMINISTRACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO

La revisión de la experiencia internacional muestra que esta administración es realizada por medio de la asociación de la carrera profesional con los mecanismos previsionales ocupacionales que pudieran existir en la empresa, los cuales por lo general se encontraban asociados a edades de retiro forzoso inferiores a la edad legal de jubilación de cada país. Sin embargo, también se puede apreciar la existencia de una relación entre la legislación laboral local y las edades de jubilación de los sistemas públicos de ciertos países, como ocurre en el caso de Reino Unido y Suecia. Particularmente, en el último caso, puede destacarse que si bien las personas perfectamente pueden seguir trabajando después de alcanzar la edad legal de jubilación, llegar a tal punto pone término a la relación laboral regular, la cual tiene que ser sustituida, con un nuevo acuerdo de las partes, por un nuevo vínculo que se entiende iniciado desde cero. Con tal medida se explicita una frontera y un límite en el cual las partes podrán proyectar su horizonte de actividad para luego evaluar la continuación de la carrera y la forma que tal continuación tendría.

En Chile la incapacidad de establecer causales particulares de término de la relación laboral, incluso respecto a un horizonte de tiempo extremadamente largo y, por tanto, no circunscribirles a la relación con ningún trabajador en particular o grupo de trabajadores, impide establecer una política propiamente tal de duración de las carreras, quedando limitadas éstas por causales indirectas de terminación, como ocurre con la salud incompatible en el sector público, con negociaciones particulares bajo la hipótesis del mutuo acuerdo o con la presencia irregular de planes voluntarios de retiro, que corresponden a una construcción ad hoc haciendo imposible que las diversas generaciones de trabajadores de una misma empresa puedan proyectar en el tiempo un programa para terminar, continuar, o paulatinamente salir de la relación laboral.

Es por ello que parece razonable incorporar, tanto en el sector público como el sector privado, la alternativa de establecer un punto definitivo de desvinculación asociado con la edad, pero que al igual como ocurre en Suecia, permita mantener la actividad laboral, pero bajo una nueva vinculación contractual que inicie desde cero. Si bien en principio esto puede parecer contraproducente a los objetivos de este estudio, la definición explícita de un límite a la relación laboral, sí se vincula a su vez con la edad de jubilación no contributiva, permite que las partes tengan un horizonte claro respecto a la duración de la vinculación regular, teniendo menos urgencia las empresas para desligarse de los trabajadores mayores a la primera oportunidad que vean disponible, toda vez que hay un tiempo limitado para alcanzar el término natural así establecido. Ello debe ir de la mano de un programa de ecualización de la regulación laboral entre el sector público y privado, al menos en

lo que refiere a las causales de despido, eliminando directamente la referida al acceso a pensión y dando un tratamiento equivalente en ambos sistemas a la situación de la salud[19], idealmente eliminando también esta causal salvo situaciones muy justificadas.

Con esto, aquellas empresas que quisieran establecer una terminación anterior a la edad de jubilación no contributiva podrían quedar obligadas a entregar una bonificación predeterminada que pudiera servir de complemento temporal a los ingresos del trabajador en el lapso restante para llegar a la edad de corte. Dada la naturaleza y costo de este tipo de medidas, y el hecho que la mayor parte de los planes de retiro del sector privado están asociados principalmente empresas de gran tamaño, en principio son estas últimas las que deberían estar sujetas a la obligación de declarar si tienen una política de duración máxima de la carrera o no.

Se ha de reconocer que la propuesta en sí es compleja, por lo que debiese ser objeto de un periodo de implementación prolongado de forma de corregir las problemáticas y deficiencias que se detecten.

10.8. LIMITAR LA EXTENSIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN POR AÑO DE SERVICIO

Las prestaciones calculadas usando como base las últimas remuneraciones, como la indemnización por años de servicio, se constituyen en un desincentivo a los trabajadores para la adopción de alternativas de trabajo flexible en las cuales se disminuye la carga laboral y, por tanto, la remuneración. Una alternativa para abordar esta situación es replicar la normativa pertinente del Reino Unido, donde a partir de un periodo dado previo a la llegada de la edad de jubilación, digamos cinco años, por ejemplo, se reduce paulatinamente la base de cálculo de la indemnización por el solo ministerio de la ley, por ejemplo, a razón de un 10% por año.

Esta última medida podría a su vez combinarse con la existencia de políticas de retiro por parte de las empresas, y con acceso anticipado a los fondos individuales del seguro de Cesantía, o incluso del sistema de pensiones, en la medida que el sujeto acceda a un plan de retiro progresivo, donde el empleador cambie el contrato de trabajo por un mecanismo flexible en el que se reduce el tiempo de la participación del trabajador, que las prestaciones acumuladas financien una prestación equivalente a una versión parcial por el tiempo que dure el plan y que se entienda a lo menos hasta alcanzar la edad de jubilación no contributiva.

La principal dificultad con esta propuesta, al igual que con la anterior, es que las modificaciones de las causales y prestaciones asociadas al despido están fuertemente vinculadas con la existencia de grupos de interés. Así, si bien la indemnización en sí es una mera expectativa, esta se encuentra tan internalizada que condiciona el comportamiento de aquellos trabajadores que llevan un tiempo moderado en la relación laboral, lo que causaría importantes tensiones al proponer eliminar o restringir la misma, como se ha evidenciado en intentos previos como la creación del Seguro de Cesantía, terminando en resultados que no son óptimos.

[19] O en ambos se admite la salud incompatible o en ambos se rechaza.

11. BIBLIOGRAFÍA

Baker, M., & Milligan, K. (2009). The Report of the Expert Panel on Older Workers: How Should Public Pensions Be Improved? *Canadian Public Policy*, 493-498.

Bolaños, S., & Xinia, M. (2006). *Estado de Salud de la Persona Adulta Mayor.* San José de Costa Rica: Ministerio de Salud.

Canduela, J., Dutton, M., Johnson, S., Lindsay, C., McQuaid, R., & Raeside, R. (2012). Ageing, skills and participation in work-related training in Britain: assessing the position of older workers. *Work, Employment & Society*, 42-60.

CELADE. (2013). *Costa Rica's Ageing Future.* Naciones Unidas.

CONAPAM. (2011). *Política Nacional de Envejecimiento y Vejez.* San José de Costa Rica.

Cooke, G., & Cooper, T. (2013). 50+ among the 50+ : who works long workweeks among older workers in Canada? *Community, Work & Family*, 39-45.

Davey, J. (2015). Policy Responses to Workforce Ageing – Existing, Potential an a Report Card for New Zeland . *Labour, Employment and Work in New Zealand*.

Davey, J., & Davies, M. (2006). Work in later life - opportunity or threat? *Social Policy Journal of New Zealand*, 20-37.

Denton, F., & Spencer, B. (2009). Population Aging, Older Workers, and Canada's Labour Force. *Canadian Public Policy*, 481-492.

Dewhurst, E. (2015). Are Older Workers Past Their Sell-by-Date? A View from UK Age Discrimination Law. *The Modern Law Review*, 189-215.

Expert Panel on Older Workers. (2007). *Supporting and Engaging Older Workers in the New Economy.* Montreal.

Gielen, A. (2009). Working Hours Flexibility and Older Workers' Labor Supply. *Oxford Economic Papers*, 240-274.

Ginsburg, H. (1982). How Sweden combats unemployment among young and older workers. *Monthly Labor Review*, 22-27.

Littlewood, M. (2015). The coming debate on New Zealand Superannuation – the review process. *Retirement Policy and Research Centre*.

Marshall, K. a. (2007). Participation of Older Workers. *Perspectives on Labour and Income*, 5-11.

Ministerio de Salud. (2018). *Estrategia Nacional para un Envejecimiento Saludable.* San José de Costa Rica: Dirección de.

Naegele, G., & Walker, A. (2006). *A guide to good practice in age management.* Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.

OECD. (2004). *Ageing and Employment United Kingdom.* Paris: OECD Publications.

OECD. (2017). *Reviews of Labour Market and Social Policies: Costa Rica 2017.* OECD.

OECD. (2018). *Key policies to promote longer working lives in Sweden.* OECD.

OECD. (2018). *Key policies to promote longer working lives in the United Kingdom.*

Riddell, C. (2009). Older Workers in the New Economy: A Symposium on the Report of the Expert Panel on Older Workers. *Canadian Public Policy*, 469-471.

Schuetze, H. (2015). Self-Employment and Retirement in Canada: The Labour Force Dynamics of Older Workers. *Canadian Public Policy*, 65-85.

Tang, J., & MacLeod, C. (2006). Labour Force Ageing and Productivity Performance in Canada. *The Canadian Journal of Economics*, 582-603.

Taylor, P. (2006). *Employment initiatives for an ageing workforce in the EU15.* Luxemburgo: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions,.

Taylor, P., & Walker, A. (2003). Age Discrimination in the Labour Market and Policy Responses: The Situation in the United Kingdom. *The Geneva Papers on Risk and Insurance. Issues and Practice*, 612-624.

Wadensjö, E. (2006). *Part-Time Pensions and Part-Time Work in Sweden.* IZA.

Walker, A., & Taylor, P. (1998). *Combating Age Barriers in Employment: A European Portfolio of Good Practice.* Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.

Yasui, Y. (2020). Better Working Environment for Older Workers in New Zealand. *JRI Research Journal*.

12. ANEXOS

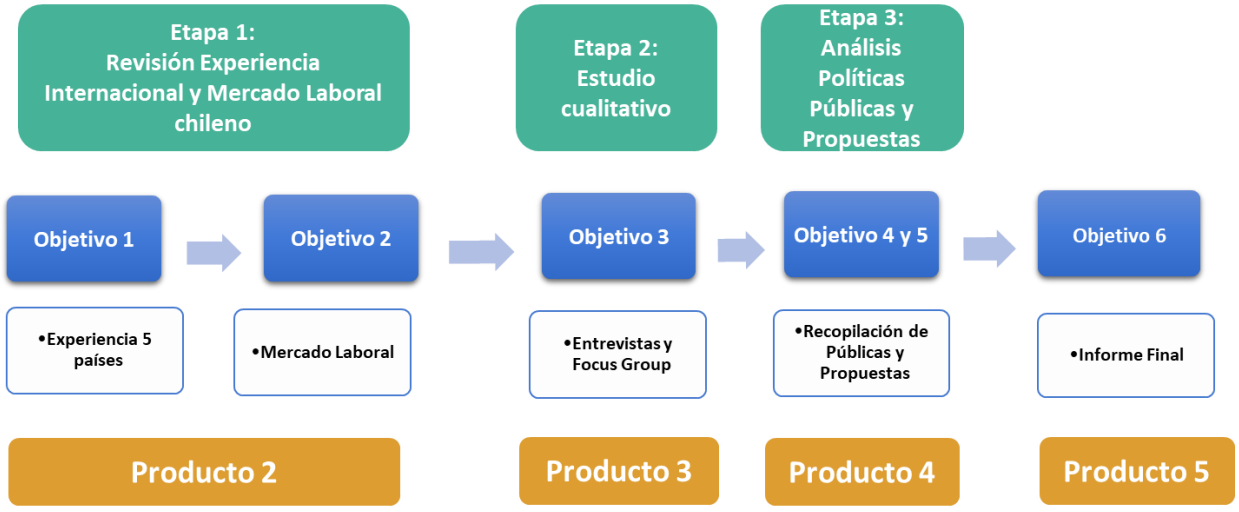
12.1. METODOLOGÍA DE TRABAJO

12.1.1. Metodología de Trabajo General

Esta sección presenta el detalle metodológico contemplado para el presente informe. La metodología de trabajo se basa en la combinación de técnicas de investigación complementarias, a través de un enfoque multi-métodos e interdisciplinario, que consiste en una aproximación de carácter teórica y práctica de las diferentes materias que se abordan en esta licitación, junto con el respaldo por medio de evidencia y datos que permitan realizar propuestas de política pública con base a lo ya mencionado y que a la vez permita adelantarse a las nuevas dinámicas poblacionales y laborales del país.

El Diagrama N° 1, presenta un resumen de la metodología a utilizar.

Diagrama N° 1: Metodología a utilizar



12.1.2. Metodología de Trabajo Específica

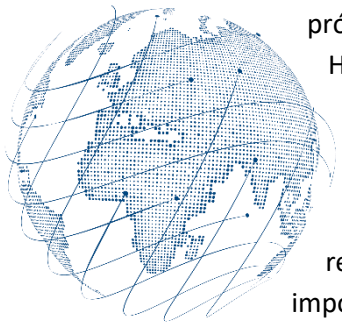
12.1.2.1. Objetivo 1: Revisión y Análisis evidencia internacional

El cumplimiento de este objetivo depende por una parte del levantamiento de evidencia internacional de estudios respecto al mercado del trabajo para las personas entre 55 y 75 años. Para este punto se recurrirá al levantamiento de información en los principales sitios de agregación de papers académicos en el campo, teniendo presente que el fenómeno del envejecimiento de la población y transición demográfica, con los consiguientes problemas en los sistemas previsionales, ha sido una preocupación mayor en el mundo desarrollado durante las últimas dos décadas. Así, una búsqueda básica bajo las palabras clave elderly workers, resulta en más de cien mil artículos solo en la última década, entre los cuales pueden encontrarse: Elderly Workers in Japan: The Need for a New Deal." De Philippe Debroux en la revista Management Revue; Elderly Labor Supply: Work Or Play?, de Steven Haider y David Loughran; o Elderly Workers in the Workforce, de Meekhof

Shawn, Mangliers Kim y Mishra Jitendra. Así, puede apreciarse la existencia de una cantidad sustancial de información en relación con las naciones que cuentan con poblaciones más envejecidas que la chilena y/o que han realizado modificaciones a sus sistemas de pensiones en las últimas dos décadas, cuestión que incluye por ejemplo la incorporación del mecanismo nocional como sistema de financiamiento. En sí las reformas previsionales de los países desarrollados no suelen perseguir un impacto directo en el mercado del trabajo, pero con frecuencia buscan un efecto indirecto, que además sirve como apuntalamiento financiero de los mismos, tales como el incremento a las restricciones de las jubilaciones anticipadas; la compatibilidad de la pensión con los ingresos laborales; la mejora de las prestaciones de quienes extienden su permanencia en la fuerza de trabajo, con o sin límites; la disociación de las edades de acceso a los mecanismos contributivos y no contributivos del sistema de pensiones; entre otros.

Fuera de la búsqueda de artículos y las medidas en ellos consignadas es necesario considerar las variables laborales y previsionales de los países que constituyan el principal foco de investigación, correspondientes a los cinco países a convenir con la contraparte. A este respecto se acudirá a las bases de datos legislativas de la OIT y de las diferentes instituciones internacionales de Seguridad Social para obtener sus datos, sin perjuicio de acceder a las fuentes primarias del país en cuestión de estar disponibles.

Dado que el objetivo es apuntar a las políticas de un rango específico de la población, una aproximación inicial a la selección de la muestra de países es considerar aquellos que tienen un nivel de envejecimiento similar o mayor que el Chileno, para lo cual se ha acudido a la base de datos estadística de Naciones Unidas, considerando la esperanza de vida de la población a los 55 años, que para Chile corresponde a poco más de 28 años (promedio de ambos sexos). Sobre nuestro país hay cerca de 26 naciones con una mayor esperanza de vida a esa edad (ver Cuadro N° 1), principalmente países Europeos (16); con una menor presencia de Americanos (4); Asiáticos (4) y Oceánicos (2). Dentro de estos se encuentra varios países utilizados frecuentemente en estudios sobre los regímenes previsionales, al contar con mecanismos de protección complejos, de múltiples niveles y reconocidos por su calidad en el índice Mercer de Pensiones, tales como Alemania, Suiza, Israel, Australia, Suecia, Finlandia, Singapur, Noruega, Canadá, todos los cuales son clasificados sobre el sistema chileno, a la vez que han sido objeto de importantes reformas que pueden impactar en el mercado del trabajo, tales como el importante aumento de la edad de jubilación en Noruega, actualmente en 67 años, que resulta en una importante proporción de su población próxima a jubilar calificada como inválida (Stølen, Fredriksen, Hernæs, & Holmøy, 2020); o la vinculación de la edad máxima de jubilación del sistema nocional sueco con la terminación forzada del contrato de trabajo (Palmer & Köngber, 2020).



Otros países potenciales a considerar, si bien cuentan con un menor reconocimiento de sus regímenes previsionales, han sido objeto de importantes reformas a fin de reestructurar sus programas sociales, como ocurrió recientemente en el Reino Unido; o tienen la mayor carga de envejecimiento

de su población, como es el caso de Japón. Mientras que una aproximación más cultural sugeriría la inclusión de España o Costa Rica.

Al tratarse de países con un mayor nivel de envejecimiento que Chile, se buscará realizar un cruce entre éste factor con los niveles de desarrollo respectivo y las políticas de empleabilidad obtenidas de una revisión inicial de la literatura para concretar la muestra de cinco países requerida.

Cuadro N° 3: Expectativa de vida a los 55 años

Europa	Años	América	Años	Asia	Años	Oceanía	Años
Alemania	28,23	Costa Rica	28,44	Israel	29,41	Australia	30,19
Austria	28,27	Puerto Rico	28,55	Japón	31,20	Nueva Zelanda	29,33
Reino Unido	28,36	Panamá	28,75	Corea	29,62		
Bélgica	28,50	Canadá	29,41	Singapur	29,80		
Países Bajos	28,71						
Luxemburgo	28,80						
Finlandia	28,81						
Portugal	28,88						
Noruega	28,96						
Irlanda	28,99						
Grecia	29,03						
Suecia	29,20						
Francia	29,81						
Italia	29,85						
España	30,03						
Suiza	30,16						

Fuente: World Population Prospects 2019, Departamento de asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas.

Tal como muestra el cuadro anterior, los países europeos están considerablemente sobre representados en lo que respecta a envejecimiento poblacional, razón por la cual también cuentan con una amplia literatura al respecto, que puede ser seguida tan atrás como hasta los años 50[20] donde la preocupación por la generación de la guerra mundial tomaba lugar. Sin embargo la mayoría de los estudios europeos respecto al envejecimiento poblacional, su impacto en el mercado del trabajo y en los sistemas de pensiones se encuentran en la década de los 90, donde la insostenibilidad de los modelos previsionales existentes se hacía más evidente. A partir de allí existe una serie de documentos a nivel europeo que estudian la cuestión de los incentivos a la retención de trabajadores y recopilan las mejores prácticas existentes, tales como Combating Age Barriers in Employment: A European Portfolio of Good Practice, de 1998; Active Strategies for an Ageing Workforce, de 1999; Employment initiatives for an ageing workforce in the EU15; de 2006; y A guide to good practice in age management, del mismo año. Estos documentos centrales tienen en común ser editados por la European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, con lo cual tienen un enfoque más continental que estatal. Sin perjuicio de ello, papers enfocados en países específicos también existen, con ciertas menciones que se repiten con frecuencia, y cuyos sistemas previsionales difieren entre sí, por lo cual parecen los mejores candidatos para este

[20] Barriers to the Employment of Older Workers, de Albert J. Abrams en The Annals of the American Academy of Political and Social Science , Jan., 1952, Vol. 279, Social Contribution by the Aging (Jan., 1952), pp. 62-71

estudio: Suecia y Reino Unido[21]. Entre los papers referidos a estos países se encuentranHow Sweden combats unemployment among young and older workers; Part-Time Pensions and Part-Time Work in Sweden; Working Hours Flexibility and Older Workers' Labor Supply; Ageing, skills and participation in work-related training in Britain: assessing the position of older workers; entre otros.

Fuera del ámbito europeo, el caso más destacado apunta a Canadá, que durante 2008 encomendó el estudio de la problemática de los trabajadores mayores a una comisión de expertos, cuyo reporte Supporting and Engaging Older Workers in the New Economy, coronó esfuerzos previos en esta temática la cual contaba con discusión previa, como lo refleja el estudio Labour Force Ageing and Productivity Performance in Canada. Por otra parte, el sistema previsional canadiense también presenta rasgos de interés, con un núcleo central de reparto sujeto a reformas recientes y cuyas prestaciones se calculan, siguiendo las tendencias modernas en la materia, conforme los ingresos laborales de toda la vida, existiendo sistemas complementarios tanto a nivel ocupacional como individual, de capitalización y reparto, lo que requiere que las consideraciones laborales tengan flexibilidad para ajustarse a múltiples estructuras previsionales.

En un plano de características más cercanas a la situación chilena, pueden aportar los casos de Costa Rica y Nueva Zelanda. En el caso del primero, éste cuenta con una política nacional de envejecimiento y vejez para el periodo 2011-2021 que comprende entre sus objetivos "Promover la apertura en igualdad de condiciones de nuevas fuentes inclusivas de trabajo digno, sostenible y remunerado, en donde se contemplen los derechos de las personas adultas mayores, su independencia, capacidad de decisión y desarrollo personal". Considerando la extensión del periodo de aplicación de tal política es posible asumir la existencia de informes de seguimiento o indicadores que den cuenta de las medidas con que se materializa la misma y sus eventuales efectos, pero en cualquier caso se aprecia la existencia de medidas que apuntan al objetivo buscado. En tanto Nueva Zelanda también contaría con presencia de políticas desarrolladas en la materia, siendo referenciado por el Golden Index de PwC, el cual incluye prácticas y recomendaciones aplicables para la empleabilidad de los mayores.

En consecuencia, se propone estudiar a **Canadá, Costa Rica, Nueva Zelanda, Suecia y Reino Unido** El resultado de este objetivo servirá de insumo para el desarrollo de una descripción y comparación de la evidencia internacional según la bibliografía recogida, formulando un análisis crítico de la misma.

12.1.2.2. Objetivo 2: Caracterización del mercado laboral

El desarrollo de este objetivo se concentra en una caracterización y análisis del mercado laboral local para la población entre los 55 y 75 años, siguiendo un enfoque de género. Asimismo, se elaborará un diagnóstico y estudiarán las recomendaciones sobre las principales políticas o programas que permitan incentivar la continuidad laboral formal de este grupo demográfico. Para este análisis se considerarán los aspectos que se detallan a continuación.

[21] Respectivamente un sistema nocional clásico con reservas y un sistema de reparto plano. Suecia además cuenta con una importante contribución de sistemas ocupacionales, mientras Reino Unido tiene cuentas ocupacionales o personales de capitalización.

Para hacer una revisión bibliográfica de la teoría y evidencia empírica sobre los factores que inciden en la decisión del retiro del mercado laboral se recomienda hacer un análisis de algunas de las principales temáticas al respecto. Específicamente, se revisarán los trabajos que identifiquen a los incentivos económicos, sociales y en materias de salud que están relacionados con el retiro laboral, como también a las limitantes o desincentivos asociados a la continuidad en el mercado laboral formal.

Se propone analizar bibliografía teórica y empírica sobre los aspectos del sistema de seguridad social que influencian la decisión del retiro del mercado laboral. Dentro de estos se pueden mencionar la determinación de la edad de retiro legal de la fuerza laboral y la bondad de las pensiones que otorga el sistema de capitalización individual, medida a través de la tasa de reemplazo. También se analizará la influencia de los requerimientos para optar a los beneficios del Pilar Solidario, y otras asignaciones que complementan la pensión autofinanciada, sobre la participación y continuidad laboral en el mercado formal. Asimismo, se estudiará la literatura respecto al impacto de los beneficios del Pilar Solidario en el comportamiento laboral y previsional de las personas.

Existe literatura que muestra un impacto del Pilar Solidario en el comportamiento previsional de las personas, incidiendo en aspectos como la cobertura, densidad y nivel de sus cotizaciones. Algunos estudios ya han revisado dicha literatura, como el caso de CIEDESS (2018), Fajnzylber (2019) y CEEL (2019), dos de estos encargados por el Consejo Consultivo Previsional (CCP), siendo una fuente inicial de información. De forma específica, destaca el trabajo de Attanasio, Meghir y Otero (2011) encuentran que la reforma previsional de 2008 ha disminuido la probabilidad de cotizar en el sistema de pensiones, reduciendo la participación en el mercado laboral formal en aproximadamente 4,1 p.p. para los trabajadores mayores de 40 años. Los resultados difieren por género y edad, estimándose que por efectos de la reforma se reduce la probabilidad de trabajar en el sector formal en 3,2 p.p. y 2,8 p.p. para mujeres y hombres de entre 56 y 65 años respectivamente. Por su parte, Todd y Joubert (2011) señalan que la reforma produce una ligera disminución en la densidad de cotizaciones para las mujeres de 50 años y más en los deciles por sobre la mediana, resultado que también se extiende a hombres de igual tramo etario. Esto reflejaría los cambios en la oferta laboral y las decisiones sobre participación en la fuerza laboral después de la reforma. Los autores concluyen que “a medida que se acerca la jubilación, los incentivos por aportar al sistema de pensiones son menores que antes de la reforma debido a la expectativa de un mayor ingreso (pensión) al momento de la jubilación. Comparado con antes de la reforma, esto tiende a disminuir la participación en el mercado laboral a edades más avanzadas, particularmente en el sector formal”.

Los factores asociados al envejecimiento biológico y al ciclo de vida del trabajador y trabajadora deben ser considerados, por cuanto la decisión del retiro pasaría también por la capacidad para mantener un estado de salud que sea compatible con las exigencias físicas y cognitivas de la labor a realizar. Los factores sociales también son relevantes, como la cultura organizacional del retiro, los cuales estarían relacionados con la posible percepción negativa de la sociedad hacia la vejez (edadismo). Finalmente, se revisarán los programas y beneficios de asistencia al retiro, tanto públicos como privados, que puedan incentivar a los trabajadores a retirarse en un determinado lapso de tiempo.

Se describirá el marco legal nacional sobre la empleabilidad de las personas entre 55 y 75 años, así como sus incentivos y desincentivos en relación con retener o acceder a un empleo formal. Adicionalmente, se revisará evidencia sobre diferencias en grados de flexibilidad de las normas laborales para promover el empleo de los adultos mayores.

Al respecto, la regulación de los trabajadores en Chile se encuentra sometida a tres cuerpos legales, principalmente, dependiendo del tipo de trabajador: para los trabajadores del sector privado aplica el primer lugar el Código del Trabajo, si son dependientes, y el Código Civil, si son independientes. Por su parte, los trabajadores del sector público se encuentran principalmente sujetos a la regulación del Estatuto Administrativo. Ninguno de estos cuerpos legales hace distinción en relación a la edad, al punto que las dos normas propiamente laborales consideran en su texto al principio de no discriminación, considerando explícitamente como una forma de ésta a las distinciones por edad[22].

No obstante lo anterior, sí es posible apreciar una diferencia significativa entre el Estatuto Administrativo y el Código del Trabajo en lo que respecta a la terminación de la relación laboral y su conexión con la edad. En la regulación del sector privado, el acceso a las pensiones por vejez, en cualquiera de sus modalidades, no es causal válida del término de la relación laboral, con lo cual resulta perfectamente compatible la percepción de una pensión contributiva del sistema de capitalización con la mantención del empleo, haciendo que el acceso a la jubilación no equivalga a un retiro. Sin embargo, ello también crea una posición delicada para los empleadores, que tienen que equilibrar la mantención de un trabajador de mayor edad con el deber de garantizar su salud y seguridad, no pudiendo exigirle el cumplimiento de una tarea que las comprometa , lo cual resulta más complicado con trabajadores mayores, razón por la cual, sin una causal de despido vinculada a la edad, las empresas solo tienen la posibilidad de recurrir al mutuo acuerdo de las partes para concluir tal relación, negociando el pago de indemnizaciones u otras bonificaciones, como depósitos convenidos o similares, o en su caso, aprovechar oportunistamente cualquier situación que pueda configurar una causal de despido antes que sus trabajadores alcancen una edad avanzada, a fin de disminuir las dificultades de una desvinculación.

En el sector público la situación es similar, si bien su contenido es diferente, por cuanto el artículo 146 del Estatuto Administrativo establece como causal de cese de las funciones precisamente la jubilación. Si bien a primera vista ello puede aparentar un resultado diferente, el acceso a las prestaciones por vejez en el sistema de capitalización individual no es obligatorio, nadie puede ser jubilado contra su voluntad, razón por la cual el cese del funcionario por esta causa queda entregado a su propia voluntad al requerir su jubilación, con lo cual la Administración del Estado, de forma similar a los empleadores privados, frecuentemente debe recurrir a la entrega de incentivos al retiro para poder renovar a su planta de personal, que sufre además de la rigidez impuesta por la ley en su composición. Con todo existe un mecanismo de salida no vinculado a la voluntad del trabajador y que indirectamente se relaciona con la jubilación, correspondiente a la declaración de vacancia por salud incompatible con el cargo, el cual puede ser aplicado en caso que el desgaste corporal

[22] Artículo 17 del Estatuto Administrativo; y artículo 2 del Código del Trabajo.

propio de la edad relacionado teóricamente con la jubilación haga dificultosa la prestación de los servicios, cuestión que no es aplicable en Chile para el sector privado.

Desde la perspectiva de los trabajadores la mantención de un empleo en el sector privado, al ser compatible con la pensión de vejez, se constituye en un importante incentivo económico de permanencia, ya sea que el objetivo fuese un doble ingreso o que se busque retrasar todo lo posible el momento de la jubilación, a fin de maximizar el beneficio obtenido. A pesar de estos incentivos evidentes a la permanencia en el trabajo, al que se puede sumar la mera satisfacción de estar activo, también se producen importantes desincentivos producto de la interacción entre los diversos programas sociales y el nivel de ingreso de sus potenciales beneficiarios, a lo cual se suma la informalidad existente en el país, que resulta en que sujetos que se encuentran trabajando o recibiendo ingresos, aparezcan como inactivos o sin remuneraciones, permitiéndoles maximizar sus ganancias al unir los ingresos laborales informales, las prestaciones contributivas a las cuales tuvieran derecho, y las prestaciones en dinero o especie de los programas sociales.

Para concretar la descripción jurídica se revisarán los cuerpos legales citados, así como sus normativas relacionadas y que sean pertinentes en la materia, indicando la forma como inciden en la mantención de la relación laboral o en el incentivo de la opción de retiro.

Ya desde casi una década existe información respecto a los incentivos y desincentivos que generan los programas sociales y previsionales de la Seguridad Social chilena (Centro UC de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 2012), pero tal estudio fue realizado en un marco general, por lo que el objetivo es revisar la situación planteada por el mismo, actualizándolo y aplicándolo al segmento etario solicitado.

La caracterización cuantitativa del mercado laboral para las personas entre 55 y 75 años de edad se realizará con encuestas socioeconómicas y de empleabilidad que son de acceso público, como también con bases de datos administrativos, haciendo especial énfasis y explicando las brechas de género que existan. En conjunto al cálculo de índices relativos al empleo, se acompañará el análisis con indicadores previsionales.

La Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del INE permite hacer un seguimiento a este segmento etario por cuanto es de publicación mensual. Con esto, es posible observar los cambios en la distribución de los parámetros laborales de interés, como la participación laboral del rango etario, categoría ocupacional, jornada laboral, situación laboral, tipo de contrato, formalidad y categoría del empleo, entre otros indicadores. Dentro de cada uno de éstos, es posible hacer distinciones por género, sector económico, razones de inactividad y región, describiendo las dinámicas que se generan.

Se propone hacer un análisis estático del rango etario de 55 a 75 años, con métricas en edad simple, y un seguimiento de la cohorte para los últimos 10 años, en términos masa laboral, distribución de género y participación laboral.

Se evaluará el uso de la Base de datos del Seguro de Cesantía para complementar el análisis estadístico de los parámetros del mercado laboral. Con lo anterior será posible identificar trayectorias laborales (duración del empleo formal con un mismo empleador) de los trabajadores

dependientes e independientes cotizantes. Adicionalmente, la muestra de la Base de Datos de Historias Previsionales (HPA) de la Superintendencia de Pensiones es útil para calcular parámetros previsionales, como el saldo en la cuenta de capitalización individual de cotizaciones obligatorias (CCICO), historial de cotizaciones, densidad de cotizaciones y lagunas previsionales. Esta fuente de información puede ser pareada con observaciones de la Encuesta de Protección Social (EPS), lo que permite profundizar en el análisis de las características de los trabajadores cotizantes.

De manera complementaria, la encuesta CASEN 2017[23] permite hacer una caracterización social de este segmento etario. Un punto de partida es describir el hogar en el cual participan, considerando los miembros que tienen una dependencia económica con ellos. Además, dentro del módulo de Trabajo se describen las razones para la inactividad laboral, las cuales también están presentes en la ENE. Un aspecto relevante es la situación de las personas jubiladas que continúan trabajando, cuyas razones para hacerlo se pueden agrupar en dos segmentos generales; trabajar por necesidad económica y/o porque prefiere y puede hacerlo de forma voluntaria. El documento Trabajo y Personas Mayores en Chile[24] da luces al respecto y permite extender conceptualmente el análisis realizado desde CASEN.

Finalmente, la EPS permite describir la situación previsional del rango etario, ahondando en las razones para estar o no afiliado al sistema de pensiones y hacer cotizaciones. Asimismo, mediante la Encuesta de Calidad de Vida del Adulto Mayor 2018 (ENCAVIDAM), basada en una submuestra de EPS, se desarrollará un análisis respecto a indicadores de satisfacción y calidad de vida para personas dentro del rango etario según sus diferentes estados de participación laboral.

El resultado de este objetivo servirá de insumo para desarrollar un diagnóstico de la situación del mercado laboral chileno de las personas entre 55 y 75 años, considerando su impacto en el sistema previsional.

La caracterización del mercado laboral desde las dimensiones de la mantención e inserción considerará el desarrollo de los componentes presentados en el Cuadro N°4 y N° 5.

[23] Para presentar un análisis actualizado, se utilizará información de Casen 2020 en las partidas referentes a los ingresos.
[24] OTIC del Comercio, Servicio y Turismo, PUC y SENCE, 2018.

Cuadro N° 4: Caracterización del mercado laboral de las personas entre 55 y 75 años.

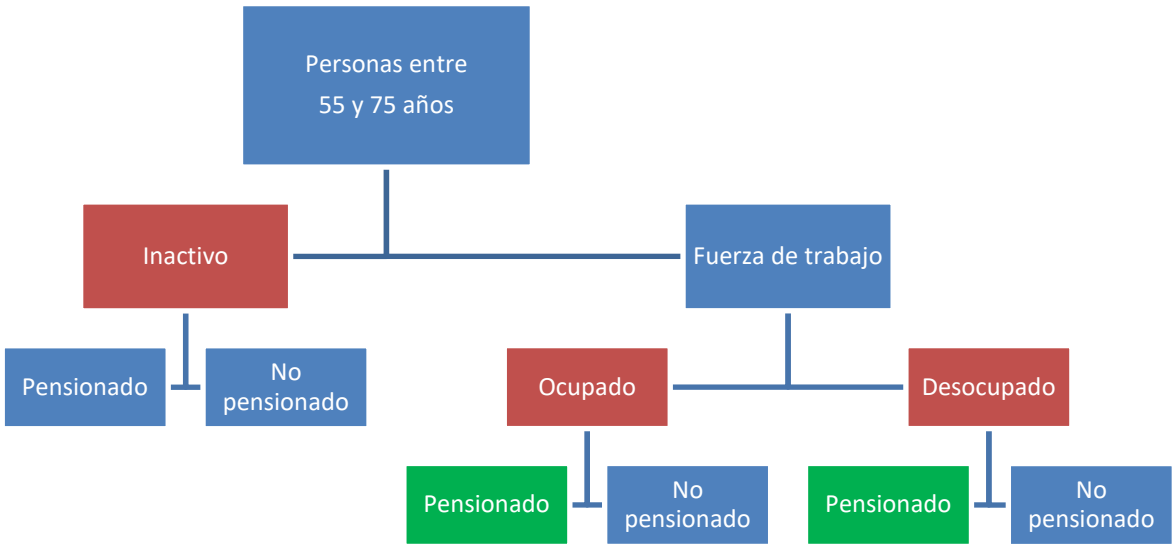
Análisis	• Estático para el rango de edad 55-75 años, desde años 2011 – 2021 (se observará un trimestre móvil por año). • Seguimiento de la cohorte de personas nacidas entre los años 1946 y 1966, desde el año 2011 hasta el 2021.
Dimensiones de análisis	• Sexo, quinquenio de edad.
Fuente	• Encuesta Nacional de Empleo (ENE), Encuesta de Protección Social (EPS) e Historial Previsional de Afiliados Activos, Pensionados y Fallecidos (HPA).
Variables a caracterizar	a. Cantidad y distribución de la fuerza de trabajo en el rango de edad de interés. • Tasas laborales (Participación, desocupación, ocupación). b. Fuerza de Trabajo: • Ocupados: Sector de actividad económica, cantidad de horas trabajadas, tipo de contrato, informalidad, ingresos del trabajo, categoría de ocupación. • Desocupados: Razones para no buscar trabajo. c. Aspectos previsionales: Cotizantes, afiliados, saldo en cuenta de capitalización individual de cotizaciones obligatorias (CCICO), densidad de cotizaciones, edad de solicitud de pensión, tipo de pensión.

Cuadro N° 5: Caracterización socioeconómica de los trabajadores de 55 y 75 años.

Análisis	• **Estático para el rango de edad 55-75 años**
Dimensiones de análisis	• Por Sexo, quinquenio de edad.
Fuente	• CASEN, EPS, ENCAVIDAM.
Variables a caracterizar	a. Composición del grupo familiar, jefes de hogar 55 – 75 años. b. Índice de calidad de vida en la Vejez. c. Población en situación de dependencia.

De manera transversal al análisis, se debe destacar que el cambio de estado desde trabajador activo a pensionado es relevante para la caracterización de los distintos componentes previamente listados. El Diagrama N° 2 propone una segmentación de perfiles que se considerarán a través del análisis propuesto. Los cuadros destacados representan a perfiles que son de especial interés para el análisis, por un lado, los ocupados-pensionados que denotan la situación de las personas que a pesar de estar pensionada continúan trabajando. Por otro lado, los cesantes tanto pensionados como no pensionados, que representan al segmento de trabajadores que desean trabajar y no encuentran empleo.

Diagrama N° 2: Perfiles de personas entre 55 y 75 años según categoría en la fuerza laboral y estado de pensión



Nota: Los perfiles destacados en color naranjo son posibles de caracterizar con el uso de la ENE, los destacados en verde son identificables con el uso de la encuesta EPS vinculada con la base de datos administrativos HPA.
Fuente: Elaboración propia

12.1.2.3. Objetivo 3: Consultas a empresas u organizaciones de adultos mayores y pensionados

Para realizar el levantamiento de información cualitativa que recogiera tanto percepciones como opiniones y juicios de actores clave asociados al fenómeno en estudio, se realizaron entrevistas semiestructuradas individuales y focus group a representantes de empresas, adultos mayores y expertos en la materia analizada.

Tanto las entrevistas como los focus group se apoyaron en una pauta de preguntas y temas a tratar que fueron presentados al Consejo Consultivo Previsional en el primer informe. Se contó con tres pautas de entrevistas (ver pautas en Anexos) para abordar las visiones o perspectivas en estudio: visión de empresas de distintos sectores productivos; otra enfocada en expertos que permitiera conocer sobre la situación laboral de personas entre 55 y 75 años; y, otra, que permitiera recoger la visión de organizaciones de personas en este rango etario, respecto a su acceso y mantención en el mercado del trabajo, así como las condiciones laborales que enfrentan. Se propuso, también, indagar

respecto a cómo ha cambiado esta situación en el período de pandemia y los desafíos que imponen los nuevos contextos laborales como, por ejemplo, el uso de tecnología y el teletrabajo.

Las entrevistas tuvieron una duración entre 40-60 minutos cada uno, mientras que los focus group tuvieron una duración de 100 minutos, aproximadamente. Se realizaron ocho entrevistas y dos focus group, de acuerdo a lo acordado con el Consejo Consultivo Previsional y la contraparte técnica de la Subsecretaría de Previsión Social.

El Cuadro N° 6, presenta los actores relevantes que se entrevistaron:

Cuadro N° 6: Actores relevantes a entrevistar

	ÁMBITO	Actores Relevantes
Entrevistas	Experto académico	Joseph Ramos (U. de Chile)
	Experto Político/Parlamentario	Senador David Sandoval
	Experto Representante SENAMA	Director Nacional Octavio Vergara
	Experto en geriatría o área de la salud	Dra. Cecilia Albala, Profesora titular del INTA de la Universidad de Chile.
	Empresa sector Construcción	Gerente General ICAFAL Gestión, ex Gerente Personas ICAFAL
	Empresa sector Retail	Ex Gerente RRHH RIPLEY, Gerente RRHH SAVAL
	Empresa sector Servicios	Gerencia de RRHH Seguros CONOSUR
	Representante Funcionarios Sector Público	Dirigentes ATRADIP (Asoc. de Funcionarios Dirección de Presupuestos)
Focus Group	Trabajadores profesionales	Adultos Mayores
	Trabajadores no profesionales	Trabajadores o pensionados de industrias críticas Construcción/Retail/Servicios

Dado el contexto de la pandemia por el COVID 19 y las medidas de distanciamiento social que ha tomado la autoridad sanitaria, tanto las entrevistas como los focus group se realizaron a través de la plataforma Zoom. Los contenidos levantados a partir de las entrevistas aplicadas se registraron en soportes multimedia (video y audio). La información recopilada se organizó según los distintos temas tratados, sistematizando de esta forma las problemáticas levantadas, así como opiniones, juicios y recomendaciones de los entrevistados.

12.1.2.4. Objetivo 4: Recopilación de Políticas públicas en Chile

Se realizar una recopilación y análisis de las políticas públicas que se hayan realizado en nuestro país respecto a la mantención o inclusión en el mercado laboral de personas entre 55 y 75 años.

Para el cumplimiento de este objetivo, se aprovechará en primera instancia la información levantada en los objetivos anteriores, especialmente el contacto con las instituciones del sector privado, a fin de levantar la políticas de empleo y egreso que tengan definidas, así como los

documentos oficiales en la materia que existan por parte de la administración pública y principales gremios empresariales, tales como las memorias de las instituciones que conforman los principales grupos empresariales, misiones o códigos de ética de los mismos que pudieran referir a la materia, así como investigaciones publicadas que consideren el ámbito chileno.

De forma similar, se recurrirá a las investigaciones existentes en torno a las medidas laborales y políticas sociales que incidan en la mantención o salida de la fuerza de trabajo de las personas del grupo etario relevante, actualizando la información de ser necesario y caracterizando sus principales elementos (distinguiendo, por ejemplo, tamaño de empresa, zona geográfica, jerarquía en la empresa, sindicalización, etc.)

Ambos elementos anteriores se aplicarán al funcionamiento del sistema previsional chileno, identificando los puntos críticos en su funcionamiento que incidan en la mantención de las relaciones laborales, la decisión de acceder a la jubilación y/o la salida del trabajo. Al respecto, se identificarán aquellos incentivos que en la lógica del actual sistema previsional chileno tienen impacto en la necesidad de postergar la edad de jubilación, y las limitantes que impiden hacerlo.

Finalmente, se analizará la institucionalidad vigente para apoyar la inserción laboral de las personas entre 55 y 75 años, tanto a nivel nacional, regional y local. Entre las entidades a revisar destacan SENAMA, SENCE, Gobiernos Regionales y Municipios.

El resultado de este objetivo servirá de insumo para desarrollar la descripción de las principales políticas públicas, identificando sus aspectos más relevantes.

12.1.2.5. Objetivo 5: Elaboración de Propuestas

En base a la información recopilada y analizada en las etapas previas, se realizarán propuestas de política pública, considerando los desafíos que producto de la pandemia ha tenido que enfrentar el grupo etario bajo estudio, debido a su vulnerabilidad ante el virus y la incertidumbre futura que ha generado la aparición de nuevas cepas que ponen en duda la efectividad a largo plazo de la inmunidad de rebaño producto de las vacunas.

Dado lo anterior las propuestas de Política Pública serán analizadas bajo los escenarios de regreso a la normalidad en especial para los grupos más vulnerables ante el virus y otro escenario que suponga una nueva normalidad en la que se consideren todos los impactos de la pandemia en el mercado y puestos de trabajo a futuro y cómo estos afectan la empleabilidad del grupo bajo estudio.

12.2. Pauta focus group o entrevistas grupales a adultos mayores trabajadores y pensionados (sector privado y sector público)

En lo que refiere a la percepción de adultos en el rango etario de 55 a 75 años respecto a su acceso y mantención en el mercado del trabajo, así como las condiciones laborales que enfrentan, se propone indagar respecto a los siguientes tópicos:

- Determinar la situación laboral de los participantes del FG:
    - ¿Cuál es su situación laboral actual? ¿Está trabajando, jubilado, ambos?
    - Si está trabajando, ¿está empleado o es independiente?

  NOTA: Si esta variable se consideró para la selección del grupo, igual registrarlo para observar las diferencias entre estas distintas situaciones.
- Motivaciones y argumentos para explicar su situación laboral actual:
    - ¿Por qué se jubiló?
    - Si ya pasó la edad de jubilación, ¿qué lo motiva a seguir trabajando?
    - Si aún no llega a la edad de jubilación, ¿cuándo le gustaría o cree usted que se jubilará? ¿Por qué?
- Para pensionados, los que no quieren trabajar y los que buscan trabajo, condiciones de vida y situación económica actual:
    - Si está jubilado y no trabaja, ¿su situación económica le permite no trabajar?
    - ¿Le gustaría seguir trabajando?
    - ¿Ha buscado trabajo?
    - ¿Le gustaría dedicarse a otra cosa?
- Para quienes trabajan, condiciones de vida, situación económica y condiciones laborales actuales:
    - Si está trabajando, ¿su situación económica le permite jubilarse a la edad establecida?
    - ¿Cuáles son sus condiciones laborales actuales? (tipo de trabajo, jornadas, opinión sobre el nivel de remuneraciones (“bajas”, “suficientes”, “buenas”), etc.)
    - ¿La empresa/institución en que trabaja tiene algún tipo de apoyo especial para personas mayores?
    - ¿Cree que seguirá trabajando después de la edad de jubilación? ¿Por qué?
- Obstáculos o dificultades para encontrar trabajo (discriminación por edad, por género, nivel de escolaridad o instrucción; escasa demanda laboral; dificultades propias para acceder a procesos de selección; entre otros):
    - ¿Ha enfrentado dificultades para encontrar trabajo?
    - ¿Por qué cree que le ha costado?: Falta de puestos de trabajo, su edad, falta de capacitación o instrucción, otros.
    - ¿Qué opina de los procesos de selección para ingresar a los trabajos? ¿Cree que son adecuados para personas de mayor edad y experiencia?
- Obstáculos o dificultades para mantener un trabajo (discriminación por edad, por género, nivel de escolaridad o instrucción; brecha de conocimientos; brecha tecnológica; entre otros):

  - ¿Ha enfrentado dificultades para mantener su trabajo?
  - ¿Qué tipo de dificultades ha enfrentado?: Capacidad física, tecnología que desconoce, falta de capacitación o instrucción, otro.
- Percepción de cambios en su contexto laboral en los últimos años (pandemia, crisis sanitaria, crisis económica, teletrabajo):
  - ¿Cómo ha cambado la situación laboral en estos últimos años?: teletrabajo, han despedido gente, hay menos puestos de trabajo, otros.
  - ¿Cómo ha enfrentado estos cambios?
- Percepción respecto de la edad de jubilación actual:
  - ¿Qué opina de la edad de jubilación actual?
- Percepción de las condiciones de jubilación actual:
  - ¿Qué opina de las condiciones de jubilación actuales?
  - ¿Qué opina de los montos de las jubilaciones actuales?
- Opinión respecto a modificaciones en la edad de jubilación:
  - ¿Cree que se debería extender la edad de jubilación? ¿Por qué?
  - ¿Cree que esto debería ser igual para todos los tipos de trabajo? ¿Por qué?
  - ¿En qué condiciones sería recomendable extender la edad de jubilación?
- Describir situación laboral (jubilación o contratación) ideal: jubilación, trabajo con jornada diferenciada, teletrabajo, autoempleo u otro:
  - ¿Cómo describiría su situación laboral ideal?: jubilarse, trabajar en jornada más reducida, teletrabajar, independizarse, otros.
- Opinión respecto a qué requeriría para alcanzar la situación ideal antes descrita respecto a su situación laboral, ya sea jubilación o contratación (por ejemplo, capacitación, capital de trabajo, demanda laboral, mejores pensiones u otro):
  - ¿Qué cree que necesitaría para alcanzar esa situación?: mejores pensiones, encontrar trabajo después de jubilarse, tener capital de trabajo, capacitarse, otros.
- Percepción respecto a existencia o inexistencia de apoyos del Estado para adultos mayores (políticas públicas):
  - ¿Qué opina de los apoyos del Estado a las personas mayores?
  - ¿Conoce alguno de estos apoyos? ¿Cuáles?: Pilar solidario, capacitaciones SENCE, otro.
  - ¿Cree que es suficiente el apoyo entregado por el Estado a las personas mayores?
  - ¿Qué otros apoyos del Estado cree Ud. que son necesarios?
- Percepción sobre el trato a personas mayores en el sector privado:
  - ¿Cree que debería haber un trato especial hacia las personas mayores en las empresas?
- ¿Qué tipo de medidas especiales cree Ud. que deberían implementar en las empresas para las personas mayores?

12.3. Pauta entrevistas semiestructuradas a empresas y representantes de sectores productivos (empresa grande; empresa que emplea a adultos mayores)

Para levantar la visión de empresas de distintos sectores productivos, sobre la contratación, el trabajo y la retención de personas entre 55 y 75 años, se propone abordar los siguientes temas.

- La empresa o sector al que usted representa, ¿contrata o ha contratado personas entre 55 y 75 años? ¿Por qué? ¿En qué proporción? (Datos o estimado, según su percepción)
- ¿Qué obstáculos identifica en la contratación de personas mayores?
- ¿Qué beneficios observa en la contratación de personas mayores?
- ¿Cuál ha sido su experiencia con trabajadores mayores?
- ¿Qué opina respecto a las condiciones de trabajo de personas mayores, en general, y en su industria?
- ¿Qué opina respecto a las condiciones de jubilación de personas mayores?
- ¿Tiene su empresa o sector incentivos para que los trabajadores sigan trabajando después de la edad de jubilación?
- ¿Tiene su empresa o sector incentivos para el retiro anticipado de los trabajadores, es decir, antes de la edad de jubilación?
- ¿Cree que hay incentivos para seguir o no seguir trabajando después de la edad de jubilación?
- ¿Considera que existen dificultades para el desempeño laboral de personas mayores en su empresa o sector? ¿Cuáles?
- ¿Cree que existen competencias que las personas mayores deberían desarrollar para trabajar en su empresa o sector (por ejemplo, tecnológicas o alguna específica de su rubro)?
- ¿Ha cambiado la situación laboral de las personas mayores con la pandemia?
- ¿Qué opina del nivel de las pensiones que reciben los trabajadores cuando se retiran de su empresa o sector?
- ¿Qué opina respecto a las posibles modificaciones a la edad de jubilación? ¿Bajo qué condiciones es posible hacerlo? ¿Cuáles cree que serían los efectos de aumentar la edad de jubilación?
- ¿Qué rol le cabe al Estado en los incentivos al trabajo o retiro de adultos mayores del mercado laboral? (incentivar el trabajo, complementar pensiones, capacitar u otros).
  ¿Qué rol le cabe al sector privado en este mismo sentido?

12.4. Pauta entrevistas semiestructuradas a expertos (académico; político/legislativo; SENAMA)

Con el objeto de complementar las opiniones de empresas y adultos en el rango etario entre 55 y 75 años, se consultará a expertos respecto a los siguientes temas, en el entendido que estos actores pueden entregar una perspectiva más global, histórica y académica respecto al fenómeno estudiado.

- ¿Qué información y qué opinión tiene respecto de las condiciones laborales que enfrentan las personas entre 55 y 75 años?
- ¿Qué información y qué opinión tiene respecto de las condiciones de jubilación que enfrentan las personas mayores?
- En estos temas, ¿cómo observa la situación de Chile respecto a otros países de la región o del mundo?

- ¿Qué opina respecto a las posibles modificaciones a la edad de jubilación? ¿Bajo qué condiciones es posible hacerlo? ¿Cuáles cree que serían los efectos de aumentar la edad de jubilación?
- ¿Cuál cree que sería el punto de equilibrio en este ámbito para el contexto chileno, en el corto, mediano y largo plazo?
- ¿Qué rol le cabe al Estado en los incentivos al trabajo o retiro de adultos mayores del mercado laboral? (incentivar el trabajo, complementar pensiones, capacitar u otros).
- ¿Qué medidas se han tomado desde las políticas públicas? (Legales, programas, iniciativas u otros)
- ¿Qué rol le cabe al sector privado en este mismo sentido?