

Exito de las políticas orientadas a la prolongación de la vida activa

Roland Sigg¹ y Valentina De-Luigi²

Introducción

Tras varias décadas en las que prevaleció un consenso sobre el estímulo a la jubilación anticipada, el reto que se plantean en la actualidad los países industrializados es de mantener a los trabajadores de más de 50 años de edad en el mercado laboral. La prolongación de la vida profesional se ha convertido en un objetivo estratégico, sobre todo para hacer frente al envejecimiento de la población. La Unión Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han estimulado esta nueva tendencia, al publicar los informes en los que se formulan recomendaciones y a veces se imponen objetivos precisos (Véase el Recuadro 1).

Recuadro 1.

El aumento de la participación de los mayores en el mercado de trabajo forma parte de la estrategia europea para el empleo. En marzo de 2001, el Consejo Europeo de Estocolmo estableció el objetivo de llevar la tasa de empleo de los trabajadores de 55 a 64 años de edad, al 50 por ciento en la Unión Europea. En 2005, 8 países de 25 habían franqueado el umbral.

La primera razón de este cambio en las políticas refleja las preocupaciones presupuestarias a las que deben hacer frente los países industrializados en el contexto de la globalización. La seguridad social, y principalmente el sector de las jubilaciones y de las jubilaciones anticipadas, es uno de los ámbitos que demanda un elevado nivel de gastos: en una situación de competitividad internacional, la estabilización de estos costos se convierte en un objetivo fundamental. La segunda razón está relacionada con la sustentabilidad de los regímenes de jubilaciones. La esperanza de vida no hace sino aumentar desde hace 50 años, mientras que la tasa de natalidad tiende a disminuir. Según las previsiones de las Naciones Unidas, entre 2007 y 2050, el 26 por ciento de la población total de los países más desarrollados tendrá más de 65 años y sólo habrá dos trabajadores por cada jubilado (en 1950 esta relación aún era de 10 a 1, hoy en día es de 4 a 1). En consecuencia, las reformas son esenciales para hacer frente a una situación en la que habrá de financiarse más jubilaciones y durante períodos más largos. Por último, está la cuestión del crecimiento económico. En un contexto de globalización, es necesario aumentar la tasa de empleo, a efectos de mantener y estimular el crecimiento. Los países han comprendido que el ámbito constituido por los trabajadores inactivos de 55 a 64 años era muy importante: en 2005, en los países de la OCDE, sólo una persona mayor de cada 2 estaba empleada.

Los trabajadores mayores han sido identificados como el objetivo de las intervenciones públicas: favorecer la contratación y el mantenimiento de los trabajadores mayores en el empleo mejora la situación de las finanzas públicas (los gastos públicos vinculados con las jubilaciones anticipadas disminuyen, mientras que los ingresos fiscales aumentan), ayuda a compensar el impacto negativo del envejecimiento en el crecimiento económico y aumenta la población activa.

¹ El autor es miembro de la Secretaría General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).

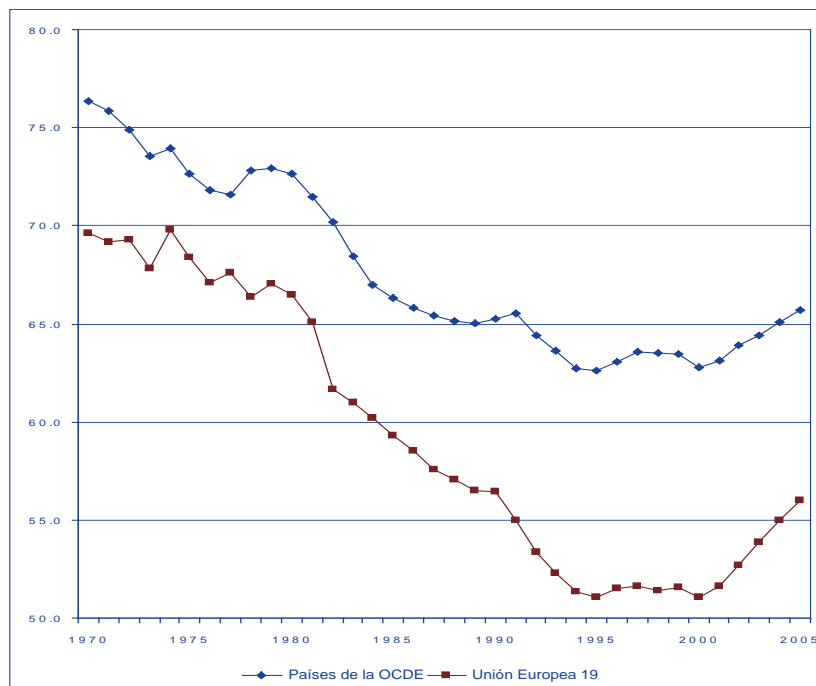
² Colaboradora Científica en la Oficina Federal de Estadísticas de Neuchâtel, Suiza y Consultora de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).

Cambio de situación en la tendencia

En la década de 1970, casi el 80 por ciento de los hombres de edades comprendidas entre 55 y 64 años, en todos los países de la OCDE, estaba empleado. Desde entonces, la tasa de actividad de los hombres mayores³ no ha cesado de disminuir (gráfico 1), y ha tocado el punto más bajo en 1995 (el 62,7 por ciento). La caída de la actividad después de los 55 años constituye un fenómeno muy destacado en estos últimos 25-30 años, para todos los países de la OCDE (gráficos 2a y 2b). La explicación principal de esta disminución reside en la utilización masiva de las posibilidades de jubilación anticipada: a partir de la década de 1970, la jubilación anticipada fue percibida como una de las soluciones a los problemas de empleo (sobre todo del desempleo de los jóvenes) y fue aceptada por los distintos interlocutores sociales. En algunos países de la Europa continental, donde los regímenes de seguridad social se mostraron especialmente generosos, la tasa de actividad de los hombres de edades comprendidas entre 55 y 64 años prácticamente se ha dividido por dos.

La disminución de la actividad de los hombres mayores parecía inexorable. No obstante, a partir de mediados de los años noventa, se puede observar un cambio significativo de esa tendencia. El cambio es evidente si se analiza el conjunto de los países de la OCDE (gráfico 1): hacia 1995, la tasa vuelve a aumentar ligeramente y evoluciona de modo más estable a partir de 2000. Más precisamente, 21 países de los 30 de la OCDE, lograron aumentar la tasa de actividad de los trabajadores de 55 a 64 años de edad entre 1995 y 2005 (gráfico 3). El cambio de la tendencia es sobre todo destacado para algunos países (Países Bajos, República Eslovaca, Hungría, Finlandia y la República Checa) que aumentaron la tasa de actividad en más de 10 puntos en la última década, pero también es importante para algunos países de la Europa continental que presentaban grandes disminuciones desde hace 25 años (Francia, Alemania, Bélgica, España). En algunos otros países en los que se observaban tasas elevadas (Islandia, Japón, Suiza), este cambio en la tendencia no se ha producido, de modo que sus tasas son aún las más elevadas entre los países de la OCDE. (gráficos 2a y 2b).

Gráfico 1. Tasa de actividad de los hombres de 55 a 64 años de edad en países de la OCDE y de la Unión Europea (19 países), 1970-2005

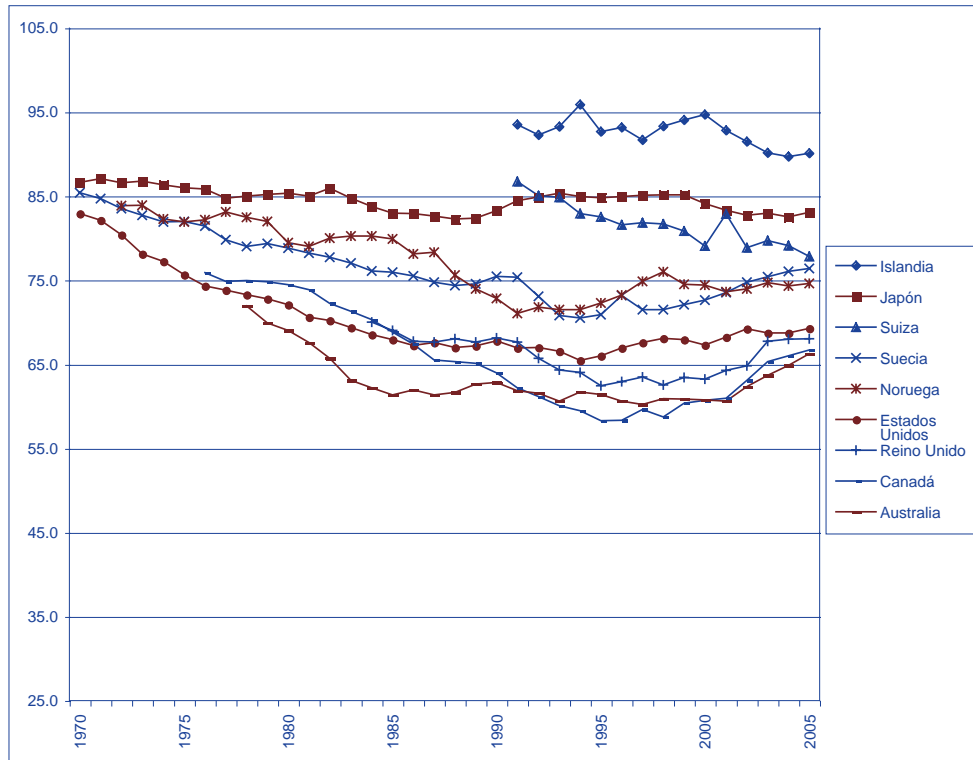


Fuente: Base de datos sobre la población activa de la OCDE.

³ Aquí se toma como referencia la tasa de actividad de los hombres por cuanto la tasa de actividad de las mujeres mayores, desde la década de 1970, no ha dejado de aumentar. Para las mujeres, el fenómeno de la jubilación anticipada se produce junto con el ingreso en el mercado laboral de las nuevas generaciones de trabajadoras. La interpretación de la evolución de la tasa de actividad femenina (y de la global, que incluye las dos) es por tanto más complicada.

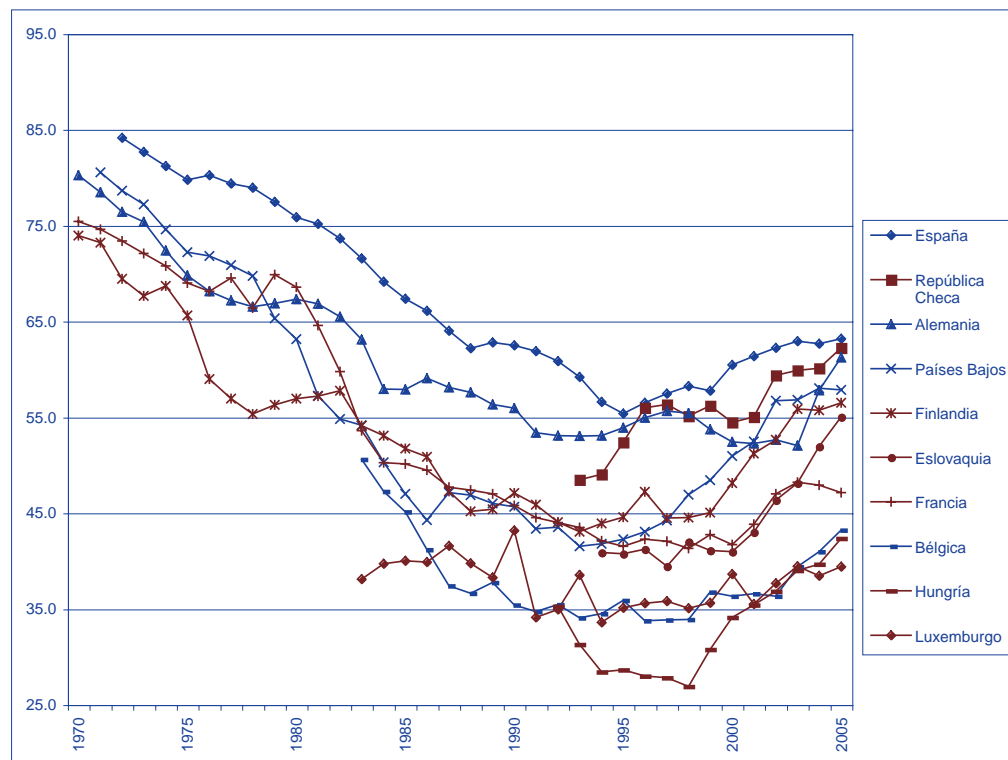
Gráficos 2a y 2b. Tasa de actividad de los hombres de 55 a 64 años, en países seleccionados de la OCDE

2a.



Fuente: Base de datos sobre la población activa de la OCDE.

2b.

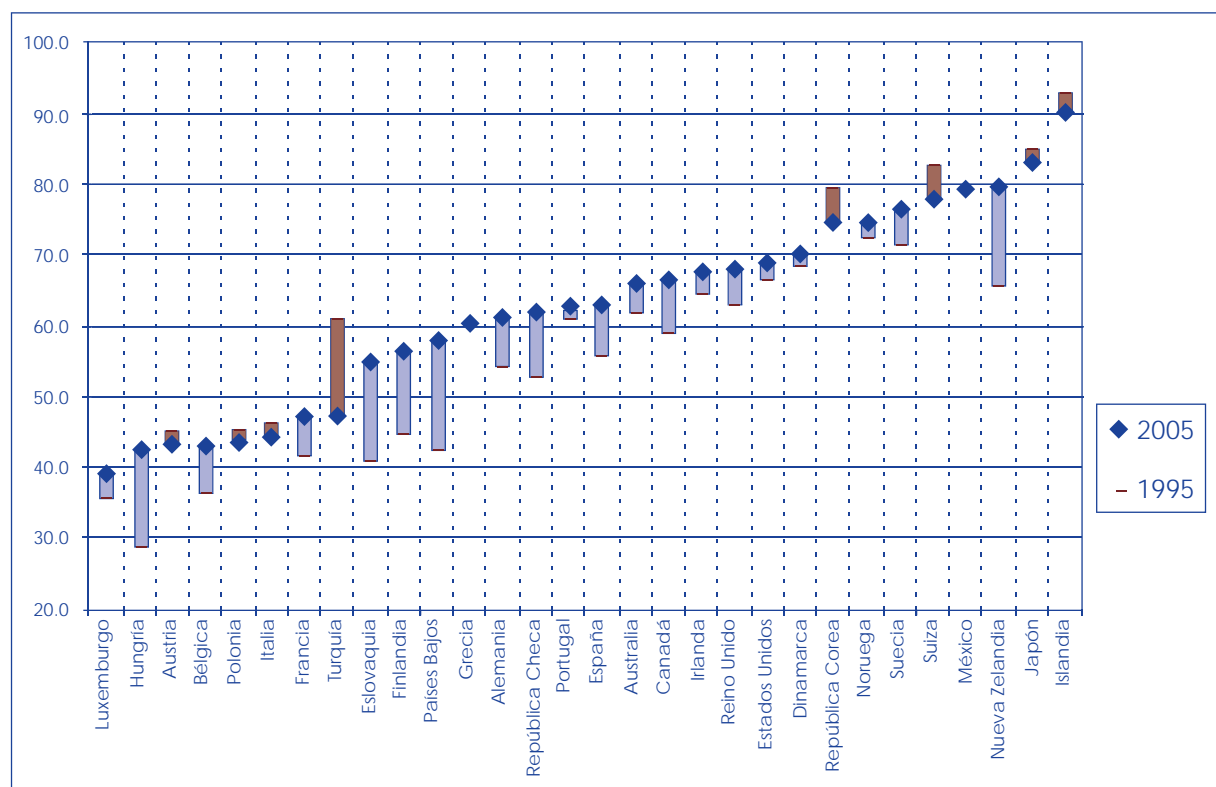


Fuente: Base de datos sobre la población activa de la OCDE.

Una modificación en la tendencia se ha puesto indiscutiblemente en práctica, no obstante, hay que subrayar tres aspectos:

- la amplitud de los aumentos depende de la tasa de actividad inicial del país: un aumento «limitado» de dos puntos para Dinamarca (que tiene una tasa de actividad para los hombres mayores de cerca del 70 por ciento) no tiene el mismo significado que un aumento de casi 14 puntos para Hungría (que permanece en el 40 por ciento);
- existen aún algunos países en los que, a pesar del aumento, menos de un hombre mayor de cada dos trabaja (Francia, Bélgica, Hungría, Luxemburgo);
- por último, a pesar del cambio evidente en la tendencia, la mayoría de los países no ha conseguido obtener las tasas de actividad de la década de 1970.

Gráfico 3. Variación de la tasa de actividad de los hombres de 55 a 64 años de edad 1995-2005



Fuente: Base de datos sobre la población activa de la OCDE

Explicación del cambio de situación en la tendencia

Una modificación en la tendencia no es un fenómeno muy corriente en la seguridad social. ¿Cómo se puede explicar entonces que desde mediados de la década de 1990, los mayores permanecen más tiempo en el trabajo? Una explicación que se da a menudo es el efecto del crecimiento económico. Una economía sólida aumenta las oportunidades de empleo para todos los trabajadores (y por tanto también para los mayores), mientras que una crisis económica y una elevada tasa de desempleo limitan la capacidad de las personas mayores de permanecer en el empleo, obligándolos a la jubilación. Desde mediados de la década de 1990,

la mayoría de países industrializados se encuentra en un período de crecimiento relativo, que podría explicar el aumento de la tasa de actividad de las personas mayores. Otro factor potencialmente explicativo es el efecto de la cohorte: un aumento de la población en un grupo de edad de los trabajadores mayores es susceptible de tener un efecto sobre el conjunto de la tasa de actividad de las personas de 55 a 64 años de edad. En otros términos, el aumento de la tasa de actividad de los trabajadores más jóvenes del grupo de edad de 55 a 64 años, incrementará en términos globales la tasa de actividad de los trabajadores mayores. Un estudio de Eurostat muestra que una quinta parte del aumento de la tasa de empleo de las personas de edades entre 55 y 64 años en el período 2000 a 2005, se debe a la evolución de la estructura por edad de la población en Europa.

Sin embargo, estos dos factores explican sólo parcialmente el cambio en la tendencia. En el caso del crecimiento económico, éste no ha sido suficiente para explicar, en algunos países, un aumento de más de 10 puntos. Además, existen con certeza efectos estructurales vinculados con la edad, pero diferentes según los países donde se han producido estos aumentos netos de la tasa de actividad de las personas mayores. Por consiguiente, hay que buscar más allá de esos factores la explicación del cambio en la tendencia.

La primera explicación es una modificación de la actitud respecto de los trabajadores mayores. Para las autoridades públicas, el aumento de la tasa de actividad de los mayores tiene muchos efectos positivos siendo el principal una disminución de los gastos de los regímenes de pensiones de jubilación. Los empleadores parecen también haber comprendido que separarse anticipadamente de sus trabajadores mayores le cuesta a la empresa en términos de planes sociales y que no es fácil sustituir a los trabajadores mayores por los jóvenes⁴. Por último, ha habido con toda evidencia una modificación importante en la actitud por parte de los propios trabajadores mayores. Las reformas introducidas en los sistemas de pensiones de jubilación ya no permiten jubilarse anticipadamente con la garantía de un nivel de vida considerado suficiente. Además, los ingresos tardíos en el mercado laboral, debido a la prolongación de la formación, hacen más difícil acumular el número necesario de años de cotización antes de los 60 años.

La segunda explicación del cambio de situación en la tendencia reside en las reformas introducidas recientemente por los países. Como se verá, el aumento de la tasa de actividad se ha visto favorecido por las políticas públicas específicas, que han intentado, de diferentes maneras, hacer más difícil la jubilación y más ventajosa, en términos de ganancias, la permanencia en el empleo.

Políticas orientadas a la prolongación de la vida activa

Las políticas emprendidas para mantener a las personas mayores en el trabajo pueden dividirse en tres grandes categorías: las políticas restrictivas, las políticas de incitación y las políticas orientadas a promover una imagen más positiva del trabajador mayor.

Políticas restrictivas

Éstas se orientan directamente a las prestaciones de los regímenes de pensiones de jubilación para reducir su generosidad. Una política frecuente ha sido el aplazamiento de la edad de jubilación, como en el Japón, donde esta edad pasará de 60 a 65 años a partir de ahora hasta el año 2030 y en los Estados Unidos, donde la edad oficial de jubilación está pasando a 67 años desde ahora hasta 2027. Otra solución para reducir las prestaciones consiste en integrar en el cálculo de la pensión el factor demográfico: por ejemplo, Finlandia, Italia,

⁴ Los datos presentados en diferentes estudios muestran que existe una correlación no negativa sino positiva entre las variaciones de la tasa de empleo de los jóvenes y de los trabajadores mayores, lo que significa que los dos tipos de trabajadores no son sustituibles. Véase OCDE (2006) *Vivir más, trabajar más tiempo*, París, Ediciones de la OCDE.

Suecia, Noruega y Alemania, han puesto en marcha mecanismos de ajuste de los derechos a la pensión que permiten reflejar el aumento de la esperanza de vida. Muchos países están adoptando también sistemas que tienen en cuenta, para el cálculo de la pensión, el salario de toda la vida activa y no solamente los mejores o los últimos años de actividad (Austria, Portugal, Suecia, entre otros). Estas reformas, cuyo objetivo principal es la contención de los gastos, no tienen por consecuencia, no obstante, un aplazamiento de la jubilación.

Otras medidas restrictivas han tenido como objetivo más preciso los sistemas de jubilación anticipada. Muchos países han eliminado la posibilidad de una jubilación anticipada o la han hecho más difícil (por ejemplo, Alemania, Dinamarca, Finlandia y Bélgica). Numerosos son también los países que han hecho más difícil el acceso «sistemático» a los regímenes de jubilación anticipada, es decir, limitando las asignaciones de desempleo, las pensiones de invalidez o las prestaciones de larga enfermedad, utilizadas como «vía de transición» antes de acogerse a la jubilación (Países Bajos y Dinamarca, entre otros).

Las políticas de incitación

El objetivo de las medidas de incitación o activas es brindar un marco que estimule a los trabajadores mayores a permanecer más tiempo en el empleo. Una medida a menudo puesta en práctica ha sido la introducción de primas por la jubilación diferida, como en Italia: hasta 2008, los trabajadores del sector privado que tienen derecho a una pensión completa pero que permanecen en el trabajo, tienen derecho a una exoneración total de sus cotizaciones para la pensión básica. Otro modo de incitar a los mayores a permanecer en el empleo es la jubilación progresiva: se trata de un período de transición entre el empleo y la jubilación, durante el cual los trabajadores pueden reducir sus horarios de trabajo percibiendo al mismo tiempo una prestación compensatoria. Austria, España y Noruega han introducido recientemente sistemas de jubilación progresiva.

Existen además medidas activas que intentan mejorar las condiciones de trabajo o actuar en la formación de los trabajadores mayores para permitirles empleos más duraderos. En Australia, la Estrategia Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (que estará en vigor de 2002 a 2012), trata de reducir la incidencia de los fallecimientos y de los accidentes del trabajo; en Francia, los interlocutores sociales firmaron un acuerdo nacional que prevé un aumento de las cotizaciones financieras para la formación a cargo de las empresas.

Otras políticas de incitación se relacionan con el mercado laboral y funcionan a menudo bajo el principio de «obligaciones mutuas»: los desempleados mayores están obligados a buscar activamente un empleo y, en contrapartida, los poderes públicos ponen a su disposición servicios y asesoramiento en materia de orientación profesional. Australia, la República Checa y el Canadá, han experimentado enfoques piloto para mejorar el acceso de los mayores a los servicios de empleo y la República Corea y el Japón han desarrollado agencias especializadas de ayuda para los solicitantes de empleo mayores. En el Reino Unido, en el marco de un programa destinado a los desempleados de más de 50 años, los participantes disponen de un consejero que les garantiza un seguimiento personalizado.

Las políticas activas estimulan también a los empleadores para que contraten a trabajadores mayores mediante subvenciones salariales vinculadas con la contratación o reducciones de las cotizaciones a la seguridad social. En Suecia, los empleadores que contratan a los desempleados mayores de larga duración tienen derecho a una subvención que cubre hasta el 75 por ciento del salario y en Austria, los empleadores están exonerados de las cotizaciones al seguro de desempleo en caso de contratación de una persona mayor de 50 años. Habida cuenta de que los desempleados mayores tienen más dificultad para volver a encontrar un empleo, algunos gobiernos han impuesto restricciones a las empresas que despiden a los mayores: pago de impuestos o aumento de las cotizaciones a la seguridad social (p. ej., España y Países Bajos) o una participación en los gastos destinados a ayudar a los trabajadores a volver a encontrar un empleo (p. ej., Bélgica y la República de Corea).

Políticas orientadas a promover una imagen más positiva del trabajador mayor

Por último, existe un tercer tipo de política que aborda los estereotipos que rodean la imagen de la persona mayor. Una medida a menudo utilizada fue la campaña de información o de sensibilización, como en Francia, donde en 2006 se lanzó una gran campaña mediática con el objetivo de cambiar la imagen de la persona mayor y de romper definitivamente con la cultura de las jubilaciones anticipadas. Junto con las campañas de información, que se dirigen al público en general, existen los códigos de conducta destinados más específicamente a los empleadores en los que se recomienda un adecuado comportamiento en la gestión de la edad en la empresa: en el Reino Unido, el Gobierno publicó en 1999, un *Código de Prácticas sobre la Diversidad de la Edad*, que se supone ayudará a los empleadores a percibir las ventajas de una fuerza de trabajo de mayores. Otra manera de luchar contra los estereotipos está constituida por la legislación contra la discriminación por razones de edad en la actualidad, muchos países poseen su propia legislación y la Comisión Europea promulgó en 2000 una directiva contra la discriminación por razones de edad que todos los países de la UE deben adoptar.

Eficacia de las medidas en el ámbito nacional

El análisis de las medidas introducidas en el ámbito nacional permite distinguir dos grandes tipos de reforma.

- La intervención más habitual ha sido la reforma de los regímenes de pensiones de jubilación, con las políticas que trataron de contener los gastos a través de medidas esencialmente restrictivas, que actuando sólo marginalmente en el sector de las políticas de empleo. Este tipo de reforma fue adoptado por los países que hacen frente a grandes déficit en los sistemas de pensiones de jubilación. Estas intervenciones permiten el aumento de la tasa de actividad y demuestran una concienciación por parte de las instituciones de seguridad social. Sin embargo, no son suficientes para eliminar los obstáculos para el empleo de las personas mayores.
- La segunda vía de reforma, mucho más ambiciosa y en la que se han comprometido un número aún limitado de países, trata de poner en marcha una verdadera «revolución cultural», por medio de una política global de apoyo a la actividad de las personas mayores, que abarca tanto la política de la jubilación como la del empleo apoyándose en la colaboración de todos los interlocutores sociales. Los países que han intentado seguir este camino aplicaron simultáneamente políticas de castigo, de estímulo y de promoción de la imagen de las personas mayores, dirigidas a los trabajadores, a los empleadores y al público en general. Esta estrategia, más difícil de poner en práctica, parece también más eficaz: los países comprometidos en la misma ostentan aumentos considerables en la tasa de actividad de los trabajadores mayores (véase el recuadro 2).

Recuadro 2. *Finlandia y Países Bajos: reformas globales prósperas*

Finlandia

A mediados de la década de 1990, la participación de las personas mayores en el mercado de trabajo en Finlandia era baja, aproximadamente el 40-45 por ciento. Las razones hay que buscarlas en un conjunto de factores que conjugan la recesión económica de los años noventa con las posibilidades de jubilación ofrecidas por el sistema de seguridad social. No obstante, entre 1995 y 2005, la tasa de actividad de los hombres entre 55 y 64 años aumenta en más de 12 puntos (véanse los gráficos 2b y 3). La recuperación de la tasa de actividad se ha visto favorecida por el crecimiento económico pero, como en el caso de los Países Bajos, se explica en primer lugar por la estrategia global puesta en marcha por las autoridades públicas.

La intervención principal del Gobierno de Finlandia, en colaboración con los interlocutores sociales fue la adopción del programa nacional a favor de los trabajadores mayores (*The National Programme on Ageing Workers*). El programa que se desarrolló entre 1998 y 2002, tenía como objetivo el mantenimiento de la capacidad productiva de los mayores y se fundamentaba en el principio de que los mayores constituían un recurso esencial para la competitividad del país. El programa incluía unas cuarenta medidas, orientadas a la vez al público en general y a los empleadores, entre ellas una amplia campaña de información sobre las ventajas del empleo de los mayores, enmiendas a la ley sobre la protección de la salud en el trabajo, medidas a favor de la formación profesional y acciones para la readaptación de los desempleados mayores. En 2003, el Gobierno introdujo también una importante reforma del sistema de pensiones de jubilación, cuyo objetivo era aumentar los incentivos fiscales en el marco de la decisión de acceder a la jubilación y limitar las vías de salida. Las medidas adoptadas en Finlandia son interesantes por cuanto son al mismo tiempo de castigo, de estímulo y a largo plazo: por otra parte, parecen haber convertido la prolongación de la vida activa en una alternativa más atractiva.

Países Bajos

Los Países Bajos registraron una de las disminuciones más notables de la tasa de actividad de los mayores hombres desde la década de 1970 (del 81 por ciento en 1971 hasta el 42 por ciento en 1993), pero también la recuperación más importante entre los países de la OCDE desde 1995 (más de 16 puntos). La caída de las tasas de actividad se explica por un sistema social generoso que favoreció la jubilación anticipada a través de una serie de vías de transición. La modificación de la tendencia en la década de 1990, al tiempo que se vinculaba con el crecimiento económico, se debió a las reformas emprendidas en el país, destinadas a pasar de un derecho colectivo a la indemnización a mecanismos de mantenimiento en actividad y de prevención de la pérdida del puesto de trabajo. Las reformas comenzaron alrededor de 1995 e implicaron una serie de acciones globales, afectando a los empleadores, trabajadores y al público en general: legislación antidiscriminación, campañas de información, gestión de los recursos humanos sensible a la edad, promoción del empleo a tiempo parcial, eliminación de la jubilación anticipada y endurecimiento de las condiciones para el acceso a las prestaciones de desempleo y de invalidez. La actuación holandesa estuvo marcada por la estrecha colaboración entre los poderes públicos, los empleadores y los sindicatos, lo que permitió elaborar medidas concretas y orientar las actitudes en relación con el trabajo de las personas mayores.

Oportunidades y retos

La prolongación de la vida profesional, acompañada de otras medidas, es indispensable para hacer frente al problema del envejecimiento demográfico. El análisis del cambio de situación en las tendencias de la tasa de actividad de los mayores nos enseña que para conseguir el éxito en la prolongación de la vida activa, hay que apuntar a cinco objetivos.

- En primer lugar, los países deben desarrollar una reforma global e integrada, que tenga un impacto en todos los aspectos de la seguridad social (invalidez, desempleo, etc.) e incluso más allá (mercado del trabajo, formación, discriminación, organización del lugar de trabajo, etc.). El envejecimiento es una problemática global: la respuesta no puede limitarse a modificaciones en el sistema de pensiones de jubilación.
- Las intervenciones podrían ser penalizadoras (para obligar a trabajar más), pero sobre todo estimulantes. Si se actúa con medidas de incitación y activas, los resultados son visibles, no sólo en las cifras, sino también en el comportamiento de los trabajadores mayores.
- Es importante apuntar a largo plazo, es decir, actuar al mismo tiempo en relación con los trabajadores de hoy y de mañana. Habrá que adoptar una nueva perspectiva del ciclo de vida, según la cual, las capacidades de trabajo y de empleabilidad se mantienen a lo largo de toda la vida profesional.

- No debe olvidarse que los trabajadores mayores forman una categoría muy heterogénea en términos de profesión, educación, franjas de edad, salud, situación familiar y remuneración. En consecuencia, las políticas, al tiempo que incitan al trabajo, deberán dejar vías de salida y prever redes de seguridad.
- Por último, la implicación de las empresas es indispensable para favorecer el mantenimiento en el empleo y la contratación de asalariados de más de 50 años. En el futuro, habrá que contar con la colaboración de los empleadores en la puesta en marcha y en la concepción de las políticas.

El análisis de las políticas muestra que las instituciones de seguridad social han dado pruebas de dinamismo y se han adaptado a las nuevas realidades sociales, al desarrollar, en la mayoría de los países de la OCDE, reformas que han permitido restablecer la tasa de actividad de los mayores. Sin embargo, queda aún mucho por hacer en la medida en que la mayoría de los países todavía no se ha comprometido en la vía de la reforma global y que las tasas de actividad de los mayores son de momento bajas.

Lecturas recomendadas

Guillemard, A.-M. 2003. *L'âge de l'emploi. Les sociétés à l'épreuve du vieillissement*, París, Armand Collin.

OCDE. 2006. *Vivir más, trabajar más tiempo*. París, Ediciones de la OCDE.

Reday-Mulvey, G. 2005. *Working Beyond 60?: key policies and practices in Europe*, Nueva York, Palgrave Macmillan.



Asociación Internacional de la Seguridad Social
Case Postale 1
CH-1211 Ginebra 22
T. (+41-22) 799 66 17
F. (+41-22) 799 85 09
E-mail: issa@ilo.org

www.issa.int