

Reforma al Sistema Previsional chileno: análisis de una reforma en proceso a través del caso de los trabajadores agrícolas de temporada*

The Chilean Reformation to the Previsional System: analysis of the reformation in process through the case of the agriculturist seasonal workers

Fernanda Maldonado**

Resumen

Dentro de los cambios en la economía chilena y las modificaciones de la fuerza laboral, ocurre el fenómeno de los trabajadores temporales, especialmente en el ámbito agrícola. Este grupo de trabajadores no cuentan generalmente con contrato laboral, lo que implica que no tienen acceso al Sistema Previsional. Además, por la

temporalidad del empleo, les es difícil completar las 240 cotizaciones requeridas para obtener una pensión mínima. Este trabajo pretende revelar cómo la Reforma al Sistema Previsional (RSP) afectará a este grupo de trabajadores, considerando un análisis crítico de cuáles son las políticas públicas que se han impulsado por el futuro de los trabajadores temporales y hacer algunas proposiciones respecto a cómo se podría mejorar el sistema de pensiones de los trabajadores temporales agrícolas.

Palabras clave: Chile, trabajadores temporales, contratación, pensión, Reforma al Sistema Previsional, políticas públicas.

Abstract:

Within the changes in the Chilean economy and the modifications of the labor force, it happens the phenomenon of the temporary workers, specially in the agricultural field. This group of workers does not have labor contract, which implies that they do not have access to the Sistema Previsional. On the other hand, by the temporality of the job, it is difficult to them to complete the 240 required quotations to obtain a minimum pension. This paper tries reveal how the Reforma al Sistema Previsional (RSP) it will affect this group of workers, considering an critical analysis of public policies for the future of the temporary workers, and making some proposals with respect to how the system of pensions of the agricultural temporary workers could be improved.

Key words: Chile, temporary workers, contract, pension, Reforma al Sistema Previsional, public policies.

* Artículo generado dentro del área de "Análisis Económico y políticas públicas" del Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

** Magíster Políticas Públicas, Universidad de Chile. Nicanor plaza 2075, La Reina, Santiago. E-mail: fermaldonado@gmail.com

Introducción

Chile se caracteriza por tener condiciones privilegiadas para el desarrollo del sector agrícola. Desde la época de la colonia, la agricultura ha tenido un papel relevante en la economía de nuestro país. Cuando se habla del sector frutícola, se hace referencia a un sector importante dentro de la economía del país, siendo una de las actividades económicas que en el último tiempo ha sido considerada como uno de los éxitos de la economía de libre mercado. Esta situación, junto con otros factores, ha generado cambios importantes en los patrones de empleo y en la composición de la fuerza de trabajo del sector. Sus resultados más visibles son la disminución de los puestos permanentes provocada por la introducción de nuevas tecnologías en la industria, generando un aumento de la contratación de mano de obra por temporada. De este grupo de trabajadores, un 56,01 %¹ no cuenta con contrato laboral, por lo que no cumplen con la obligación²

de cotizar mensualmente. Junto con lo anterior – debido a que su trabajo es de carácter temporal y que sólo alcanzan a trabajar en promedio 4 meses en el año –, es muy difícil que este grupo de trabajadores alcance a cumplir con los 240 meses de cotizaciones para obtener una pensión de jubilación mínima.

Otro factor importante que muestra la evidencia empírica acerca de las causas de la no cotización, es que los trabajadores valoran más el ingreso presente que el futuro por lo que prefieren que el empleador no pague las cotizaciones, para que así no sean descontadas de su salario.

En este marco resulta pertinente preguntarse si ello se traduce también en un buen desempeño en las relaciones laborales que allí se desarrollan, qué ocurre con el cumplimiento de la legislación laboral y, en definitiva, cómo es la calidad de los empleos de mujeres y hombres que concurren cada temporada a trabajar en los huertos e invernaderos y en los packings y agroindustrias del sector.

Tomando en cuenta todos los antecedentes presentados y dado que está en proceso la Reforma al Sistema Previsional, este trabajo pretende analizar cómo afectaría dicha reforma a los trabajadores agrícolas de temporada; y si la Reforma al Sistema Previsional favorecerá a los sectores más desprotegidos o será sólo una medida paliativa que no resolverá el tema de fondo.

¹ Encuesta CASEN 2003. Tamaño de la submuestra 9.242 observaciones, que correspondían a trabajadores del sector agrícola. La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), realizada por MIDEPLAN, es una encuesta de hogares representativa a nivel nacional, regional, urbano, rural y comunal, para una cierta cantidad de ellas; en su última versión correspondiente al año 2003, lo fue para 302 comunas del país. La Encuesta CASEN se ha aplicado desde el año 1985 con una periodicidad bianual, excepto la del año 89, realizada en 1990; y la del 2002 realizada el 2003. Las encuestas aplicadas hasta la fecha, corresponden a los años 1985, 1987, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000 y 2003. La próxima versión está prevista para el año 2006. La Encuesta CASEN permite a MIDEPLAN elaborar diagnósticos de la realidad socioeconómica del país y evaluar los programas sociales, así como sus resultados cumpliendo así con las funciones de diseño, coordinación y evaluación de la política social que le corresponden como Ministerio. Asimismo, esta encuesta es la principal herramienta para la evaluación del impacto de la política social en los ingresos de los hogares considerando programas sociales que representan un alto componente del gasto social. La Encuesta CASEN además es ampliamente utilizada por otros Ministerios y Servicios Públicos para el diseño y evaluación de sus políticas y programas. Además, diversas Universidades, Centros Académicos y otras entidades son usuarios de la información proporcionada por esta encuesta.

² Respecto a las formas de contratación, éstas generalmente son a trato y son muy pocos los trabajadores agrícolas estacionales que cotizan. Las distintas razones de por qué ocurre van desde el incumplimiento legal por parte de los empleadores que declaran pero no pagan dichas cotizaciones antes de terminar la relación laboral; hasta el poco estímulo que el sistema genera, en la medida que se sabe que un trabajador estacional difícilmente podrá cumplir con el requisito básico (240 meses de cotizaciones) para lograr obtener la pensión mínima garantizada por el Estado.

Por lo tanto, la propuesta de trabajo es hacer un análisis crítico de cuáles son las políticas públicas que se han impulsado por el futuro de los trabajadores de este sector y hacer algunas proposiciones respecto a cómo se podría mejorar el sistema de pensiones de los trabajadores temporales agrícolas. También poder examinar cómo ayudará a los trabajadores temporeros esta RSP y cómo favorecerá a la distribución más eficiente de los recursos.

Para poder entender inicialmente la RSP, recordemos que la Presidenta Bachelet, durante su campaña, se comprometió a hacer una reforma profunda al actual Sistema de Pensiones. Una vez asumido el cargo, dispuso la creación del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional³, cuya labor fundamental fue elaborar propuestas para mejorar el actual sistema de pensiones, establecido en el DL N° 3.500.

Luego de 4 meses de trabajo, éste contempla una serie de recomendaciones para mejorar el actual Sistema de Pensiones. Las propuestas serán sometidas a consideración de las autoridades políticas, quienes serán en definitiva las responsables de articular las iniciativas de la reforma, fijar sus prioridades y conducir las reformas administrativas y legales para su materialización. Finalmente, corresponderá al Congreso Nacional analizar la iniciativa legal de modificación que presente el Ejecutivo, en el curso del proceso legislativo.

A continuación, presentamos antecedentes sobre cómo se ha comportado el sector agrícola

con respecto de las legislaciones laborales y el sistema previsional. Posteriormente, se presenta el análisis comparativo (a través de revisión bibliográfica) entre el actual sistema previsional, la propuesta para su reforma y su implicancia sobre los trabajadores de temporada; para terminar con la última sección que resume las conclusiones y recomendaciones del estudio.

Los trabajadores agrícolas de temporada y el sistema previsional chileno

La población de Chile está envejeciendo y el actual Sistema de Pensiones, si bien ha funcionado hasta ahora, tiene una serie de falencias que afectan a parte importante de la población. Al tener baja cobertura, deja fuera de él a gran parte de los trabajadores independientes, no asegurándoles una pensión mínima, sumando algunas fallas de tipo estructural. Por ello, el nuevo gobierno formó el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional. A lo mencionado anteriormente, el problema de baja cobertura se le suma el grupo de los trabajadores agrícolas de temporada.

Para entender más acabadamente el tema del mercado laboral de este grupo de trabajadores, definiremos a continuación qué se entiende por trabajo de temporada, cuál es el número de trabajadores que se desempeñan en este sector y en qué regiones del país están ubicados.

Entendemos como trabajo de temporada aquél que transita por diferentes espacios de tiempo. En Chile se ha establecido el término “temporero” para designar a aquellas personas que trabajan vinculados al agro. Para el caso de los trabajadores de temporada, el concepto se establece por periodo de cosecha, es decir, desde noviembre a abril, dependiendo de la

³ El Consejo se constituyó en marzo del 2006 mediante el Decreto Supremo N° 336, y lo integraron quince consejeros nombrados por la Presidenta, los que trabajaron “ad honorem”, aportando su conocimiento, experiencia y criterio para elaborar el diagnóstico y las propuestas de reforma. El Consejo está presidido por el ex Director de Presupuestos, Mario Marcel.

región donde se trabaje. Sin embargo, antes de seguir con el análisis hay que dejar en claro la distinción que hay entre los términos de trabajo de temporada, trabajo estacional y trabajo temporal, los que comúnmente se utilizan como sinónimos. Para el caso de los dos primeros términos, estos incorporan la característica de estacionalidad del empleo. El elemento de estacionalidad se relaciona con que el desempeño del trabajador es requerido sólo en épocas determinadas del año, característica que no está presente en el tercer concepto.

Es relevante también hacer una segunda precisión al respecto. Ella se relaciona con la distinción entre el tipo de trabajo y la categorización del trabajador que lo lleva a cabo. De hecho, que un trabajador se desempeñe en empleos de temporada o estacionales es distinto a afirmar que él es un trabajador de temporada o estacional, pues este concepto, usado en forma estricta, se aplicaría sólo a aquellos trabajadores que por sus capacidades, costumbres, necesidades o disponibilidad, sólo se emplean en este tipo de trabajos. Si bien esta distinción no tiene mayor relevancia a efectos del cumplimiento de las normas laborales y previsionales que rigen las relaciones contractuales entre empleador y trabajador, sí tiene gran importancia al momento de definir políticas públicas que se orienten a mejorar la inserción de estos trabajadores en el mercado laboral, toda vez que podrían encontrarse muchos casos en que precisamente son los mismos quienes buscan o prefieren empleos de este tipo.

El trabajo de temporada de la agricultura se extiende desde Copiapó (III región), hasta Puerto Montt (X región), de acuerdo con la localización de las plantaciones de frutales, hortalizas,

flores y semillas. Las faenas a las que concurren cada año los temporeros son todas las que se realizan en forma cíclica: desde las actividades en los huertos, predios e invernaderos (poda, amarre, raleo, limpieza, cosecha, polinización) hasta las faenas de post cosecha, en las plantas embaladoras y de proceso (selección, limpieza, embalaje, etc.).

La estimación del número de trabajadores estacionales en el agro fluctúa entre los 250.000 hasta los 400.000, dependiendo de la época del año. Su cuantificación es dificultosa debido a su carácter temporal y a que gran parte de estos trabajadores se van cambiando de región conforme avanza la temporada. Hay que recalcar que este grupo de trabajadores no cumple con las normas establecidas en el Código del Trabajo ya que llegan a trabajar jornadas que sobrepasan las 12 horas.

Ahora, observando el cuadro 1 y 2 de los trabajadores agrícolas permanentes y de temporada por sexo, vemos que se incrementa considerablemente la mano de obra femenina durante el periodo de cosecha.

Se observa, también, un aumento de un 108% en la mano de obra masculina y un 67% en la mano de obra femenina. Como se ha dicho, las mujeres son altamente demandadas para trabajar en el sector agrícola durante el periodo de cosecha, debido a que se trata de un trabajo especialmente delicado, siendo las mujeres las con mayores aptitudes para ellos. En relación a la distribución de los trabajadores agrícolas en todo el país (cuadro 3), se observa que la mayor concentración de trabajadores se encuentra en la zona central.

Cuadro 1

	Sexo	
	Hombre	Mujer
Trabajadores agrícolas	7.450	1.792

Cuadro 2

Tipo de trabajador	Sexo		Total
	Hombre	Mujer	
Trabajador permanente	3.564	233	3.797
Trabajador de temporada	3.862	1.553	5.415
No contesta	24	6	30

Cuadro 3

Tipo de empleo				
Región	Permanente	De temporada	No contesta	Total
I	37	58	0	95
II	8	7	0	15
III	91	194	0	285
IV	251	406	2	659
V	708	890	7	1.605
VI	406	995	3	1.404
VII	563	1.297	6	1.866
VIII	368	480	1	849
IX	251	246	4	501
X	515	114	2	631
XI	16	8	0	24
XII	27	5	0	32
R.M	556	715	5	1.276
	3.797	5.415	30	9.242

La región donde se concentra la mayor cantidad de trabajadores es la VII región con un 20% donde también se concentran las plantaciones más importantes del país de viñedos y que son importantes demandadores de mando de obra. Después le siguen la V región con un 17%, la VI con un 15% y por último la VIII con un 9%. Entre las cuatro regiones alcanzan un 61% del total de trabajadores del sector agrícola del país.

Si analizamos en qué zona se ubican los trabajadores agrícolas, podemos observar que un 31% se encuentra en la zona urbana y el 69% restante en zonas rurales. Cabe recalcar que las mayores posibilidades de empleo para los trabajadores de los sectores rurales son los de carácter agrícola.

Cuadro 4

Tipo de empleo	Zona		
	Urbana	Rural	Total
Trabajador agrícola	2.846	6.396	9.242

Si desagregamos ahora a los trabajadores en permanentes y de temporada, se observa que la contratación aumenta en 196% para el caso de los trabajadores de zonas urbanas⁵. Para el caso de los trabajadores de temporada, el porcentaje se incrementa en un 124%.

Teniendo en cuenta todos los elementos mencionados, podemos decir que los temporeros constituyen un universo laboral con rasgos distintivos. Uno de los más relevantes es el número de mujeres, que da pie a un fenómeno ajeno a la historia de la agricultura chilena: la feminización del mercado de trabajo agrícola. Asimismo, su rol protagónico tiene una dimensión: cuantitativa: las temporeras constituyen más de la mitad de los trabajadores

estacionales del agro y son la tercera categoría ocupacional más numerosa, después de las trabajadoras en el empleo doméstico remunerado y las asalariadas del sector comercio. Además:

El tema de los trabajadores de temporada ha sido identificado con el de las “temporeras”, entendiéndose por ellas a las mujeres que son contratadas en el período que va de octubre a marzo (primavera-verano) para trabajar en la agroindustria de exportación; más específicamente, la identificación se centra en quienes trabajan en la cosecha de la fruta que se destina a los mercados externos. Este hecho tiene su origen en la especial relevancia con que los problemas de las temporeras han sido tratados en publicaciones académicas y de prensa, y por el reconocimiento que distintos organismos gubernamentales han hecho de estas trabajadoras como un grupo socialmente vulnerable (Hernández y Montero, 2004: 2)

Ahora, desde un punto de vista de la legislación laboral, el trabajador temporal se puede definir según dos tipos de contratos de trabajo: el contrato a plazo fijo y el contrato por faena, obra o servicio. Recientemente, y a propósito de realizar propuestas en la línea de la

⁵ Entidad urbana: Conjunto de viviendas concentradas con más de 2000 habitantes, o entre 1001 y 2000 habitantes, con el 50% ó más de su población económicamente activa, dedicada a actividades secundarias y/o terciarias. Entidad rural: Conjunto de viviendas concentradas o dispersas con 1000 habitantes o menos o entre 1001 y 2000 habitantes, con menos del 50% de su población económicamente activa, dedicada a actividades secundarias y/o terciarias. La clasificación de urbano-rural, es la misma que el INE utilizó en el censo de 2002.

seguridad social para trabajadores temporeros, se ha hablado de poner un límite preciso en el tiempo.

En las reformas al Código del Trabajo realizadas en 1993, en el artículo 93, se incluyó la definición de trabajadores agrícolas de temporada como “todos aquellos que desempeñen faenas transitorias o de temporada en actividades de cultivo de la tierra, comerciales o industriales derivadas de la agricultura y en aserraderos y plantas de explotación de madera y otras afines”. La inclusión de la definición junto con las normas especiales contenidas en los artículos siguientes es de especial relevancia, pues implica, desde la legislación, un reconocimiento a un colectivo de trabajadores y trabajadoras que requiere un tratamiento especial respecto de algunas materias, como la negociación colectiva y otras propias del contrato individual.

En el Código del Trabajo, en el capítulo II, “Del contrato de trabajadores agrícolas”, el párrafo 2 corresponde a “Normas especiales para los trabajadores agrícolas de temporada” en donde se establecen una serie de normas respecto al lugar de trabajo, contrato y transporte, para proteger a este grupo.

De esta forma, podemos comprobar que se ha avanzado en el tema de la protección hacia este grupo, puesto que el hecho de que sean reconocidos en el Código del Trabajo como trabajadores vulnerables es un paso. Por otro lado, la Inspección del Trabajo ha aumentado las fiscalizaciones a las empresas asegurándose de que los trabajadores estén con contrato al día y que se les estén pagando sus cotizaciones.

La estructura del empleo, que se presenta como secuencias alternas de empleo-desempleo o de inestabilidad estructural cíclica, lo que hace que sea un patrón de empleabilidad altamente precario. Ello obliga a las familias a recomponer sus estrategias de supervivencia, considerando la salida de las mujeres al mundo del trabajo asalariado. A éste fenómeno contribuye la expansión de las áreas de procesamiento y envasado de alimentos en packing que abren una gama de empleos femeninos de carácter temporal. (cit. en Cid 2000: 8)

Como hemos visto, los trabajadores de temporada son un grupo muy vulnerable que está desprovisto de condiciones mínimas para trabajar. Es por ello que el legislador establece prerrogativas especiales en su protección por estimar que constituyen la parte más débil en la relación jurídica del trabajo. Sin embargo, no encontramos condiciones especiales en lo que respecta a las cotizaciones de este grupo de trabajadores.

Frente a esta situación, uno de los problemas pendientes respecto de los trabajadores temporeros lo constituye precisamente la seguridad social, especialmente lo que dice relación con el tema provisional, esto es pensión de vejez y salud. Por ello la importancia que tiene la RSP para los trabajadores de temporada es enorme, especialmente para los del sector agrícola, debido a las características de vulnerabilidad que presenta este grupo.

Análisis del actual sistema previsional: propuesta para su reforma

a. El Sistema Previsional actual

En 1980 se consolida en Chile a través de la publicación del DL 3500 una reforma definitiva a su sistema de pensiones. Con la reforma se intenta:

- Poner fin a la concesión de pensiones por antigüedad.
- Definir las prestaciones sobre la base de las contribuciones del beneficiario durante toda su vida y no exclusivamente de aquellas de los últimos años de cotización.
- Promover mecanismos automáticos de ajuste de sus parámetros a cambios demográficos y económicos que lo mantengan en equilibrio actuarial
- Reducir la posibilidad de presiones políticas sobre el uso de los fondos.
- Reducir el sobrecargo de tareas administrativas.

A través de éste decreto, se cerraba paulatinamente el antiguo sistema de pensiones basado en beneficios definidos, gestionado por múltiples Cajas, financiado mediante el mecanismo de reparto, administrado mayoritariamente por el Estado y obligatorio para empleados y obreros en relación de dependencia. Se lo sustituye gradualmente por otro de contribuciones definidas, gestionado por Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones reguladas y supervisadas por el Estado, financiado mediante la capitalización en cuentas individuales, y obligatorio para los trabajadores en relación de dependencia.

Este sistema previsional planteaba tres desafíos fundamentales: universalizar el derecho a la protección de la seguridad social; minimizar el riesgo de la pobreza en la vejez y transformar las pensiones en una retribución justa al aporte de las personas a la sociedad a través del trabajo productivo y reproductivo, remunerado y no remunerado. Para cumplir con estos desafíos era necesario un mayor compromiso contributivo de las personas a lo largo de su vida laboral en relación a su

capacidad económica, de los administradores del sistema, de los empleadores y del Estado como garante de los derechos previsionales y de la integridad y eficiencia del sistema.

La reforma debía ser capaz de “fortalecer” la estructura que soporta los derechos y obligaciones del sistema previsional. En particular, en lugar de privilegiar un determinado mecanismo financiero debía procurar su complementariedad. Lo anterior implicaba construir un pilar solidario integrado, fortalecer el pilar contributivo, desarrollar el pilar voluntario y asegurar la consistencia entre ellos.

Después de más de veinte años de su entrada en vigencia, se evidencian cuatro grandes falencias. Primero: problemas en la consolidación de su cobertura poblacional; segundo: su operación descansa en un importante esfuerzo fiscal por financiar la transición; tercero: opera en un mercado imperfecto donde se manifiestan importantes costos de operación, y, por último, si bien ha contribuido a impulsar el desarrollo del mercado de capitales, tiene un efecto limitado sobre la inversión extranjera.

b. Reforma al Sistema Previsional

Desde hace tiempo se ha comentado que el Sistema Previsional chileno debía ser fuertemente modificado. Ello por las fallas estructurales que presenta el sistema en tres áreas el bajo valor de las pensiones, la baja cobertura de los trabajadores independientes y el desfinanciamiento del sistema.

La evidencia disponible hoy indica que la promesa de que el reformado sistema previsional de AFP mejoraría con creces el sistema anterior en lo que respecta a los

beneficios de estabilidad financiera después del retiro de la vida laboral no se han cumplido.

La propuesta de la RSP tiene dos partes fundamentales; primero perfecciona el sistema de AFP o sistema contributivo de pensiones y corrige sus deficiencias. Segundo, complementa a este sistema contributivo con un nuevo sistema de pensiones solidario, que cubre a aquellas personas de bajos ingresos que, por alguna razón, no están hoy en el sistema de AFP.

Debido al énfasis que se puso durante la campaña presidencial recién pasada con respecto a este tema, es que la Presidenta una vez asumido el cargo, dispuso la creación del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Provisional. Un grupo donde estuvieran representados todos los actores, tanto políticos como técnicos, cuya labor fundamental sería elaborar propuestas para mejorar el actual sistema de pensiones. Luego de 4 meses de trabajo, la comisión le entregó un Informe con una serie de recomendaciones para mejorar el actual Sistema de Pensiones, las cuales serían sometidas a la consideración de las autoridades políticas, quienes en definitiva articularán las iniciativas de la reforma, fijando sus prioridades y conduciendo las reformas administrativas y legales para su materialización.

Uno de los ejes fundamentales en la propuesta de RSP que realizó la comisión Marcel respecto a la reestructuración de nuestro Sistema Previsional, estará constituido por la creación de un Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), cuyos principales beneficios serán la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS).

Cuando entre en funcionamiento, el sistema entregará sus beneficios a mujeres y hombres cumplidos los 65 años de edad, que pertenezcan al 60% de la población de menores ingresos y que reúnan un período mínimo de 20 años de permanencia en el país, y de 4 de los últimos 5 años previos a la solicitud del beneficio.

El Sistema de Pensiones Solidarias entregará beneficios de vejez e invalidez de manera integrada a los beneficios del sistema de capitalización individual y reemplazará gradualmente al actual programa de pensiones asistenciales (Pasis) y al programa de pensión mínima garantizada (PMG). También tendrán acceso a las pensiones solidarias los pensionados y trabajadores activos imponentes del Instituto de Normalización Previsional (INP).

En concreto, son diez las transformaciones que se han propuesto para el cambio estructural del actual Sistema de Pensiones, que se detallan a continuación:

- **Sistema de Pensiones Solidarias:** Se creará un Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), que cuando esté operando plenamente beneficiará al 60% de la población de menores ingresos.

- **Nueva institucionalidad:** Se creará una nueva institucionalidad que permita otorgar eficientemente los nuevos beneficios del sistema. Este proyecto contempla la creación del Instituto de Previsión Social (IPS) y de los Centros de Atención Previsional Integral, para atender adecuadamente las necesidades de los ciudadanos. También se creará la Superintendencia de Pensiones para mejorar el control y la fiscalización del sistema de pensiones.

- **Participación ciudadana:** Se promoverá la participación en el sistema de pensiones. Se creará una Comisión de Usuarios, que estará integrada por pensionados, trabajadores y representantes de los organismos administradores del sistema, la cual recogerá las opiniones y evaluaciones sobre la marcha de la reforma.

- **Equidad de género:** Se aplicarán un conjunto de medidas para garantizar la equidad entre mujeres y hombres en el sistema previsional. Se otorgará un bono por cada hijo nacido vivo. También aumentará el aporte a las cuentas de capitalización de las mujeres y hombres en el sistema previsional. Se otorgará un bono por cada hijo nacido vivo. También aumentará el aporte a las cuentas de capitalización de las mujeres producto de la separación por género del seguro de invalidez y sobrevivencia. A lo anterior se une que, por razones de cuidado del hogar y de la familia, las mujeres serán las principales beneficiarias del Sistema de Pensiones Solidarias al no tener el sistema requisitos de número de cotizaciones.

- **Mayor cobertura para los trabajadores independientes:** Se implementará un conjunto de medidas destinadas a aumentar la cobertura de los trabajadores independientes, igualando sus derechos y obligaciones previsionales con relación a los trabajadores dependientes. Los trabajadores independientes tendrán acceso a todos los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias, a la Asignación Familiar y podrán afiliarse a las Cajas de Compensación.

- **Mayor cobertura para los trabajadores jóvenes:** Se creará un subsidio a las cotizaciones de los trabajadores jóvenes de bajos ingresos y se les dará un aporte similar a

su cuenta de capitalización individual. Ello con el objetivo de contribuir al empleo juvenil, a su formalización y al ahorro previsional.

- **Mayor competencia en la industria previsional:** Se aplicará un conjunto de medidas para aumentar la competencia en el mercado de las AFP. Las administradoras deberán competir para incorporar a los trabajadores que ingresen al sistema. El objetivo es alcanzar menores cobros y mejores condiciones para los afiliados.

- **Mayor rentabilidad de los fondos de pensiones:** Junto con la mayor competencia, se crearán las condiciones que permitan aumentar la rentabilidad de los fondos que administran las AFP, ampliando las alternativas de inversión tanto en Chile como en el exterior. Mientras mayor rentabilidad logren las AFP con sus fondos, de mejores pensiones gozarán sus afiliados.

- **Fomento al ahorro previsional voluntario:** Se creará un marco legal que fomente el desarrollo de planes de pensiones basados en el ahorro previsional voluntario y colectivo (APVC). El proyecto contempla además que los aportes realizados a planes de Ahorro Previsional Voluntario (APV) o APVC sin beneficio tributario puedan ser retirados exentos de impuestos. Esto permitirá promover el ahorro previsional voluntario entre los trabajadores.

- **Disciplina fiscal:** Se garantizará la disciplina y transparencia fiscal. Los nuevos beneficios previsionales serán financiados de un modo responsable y sustentable, que garantice la solidez financiera del sistema de pensiones en el tiempo. La transparencia

se garantizará mediante el diseño de un régimen presupuestario que dé cuenta de los compromisos fiscales, tanto transitorios como permanentes, con el sistema previsional.

Como podemos ver claramente, esta reforma apunta a reparar las fallas que se presenta en el actual sistema de pensiones; a cubrir ciertas áreas que ésta no hacía eficientemente (como es el caso de los jóvenes, mujeres y trabajadores independientes); y crear incentivos para que el mercado de las AFPs sea más competitivo.

Con respecto al caso de los trabajadores temporeros vemos que no hay una medida específica que solucione su precaria situación. Sin embargo, gran parte de los trabajadores temporeros cae en la categoría de “pobres”, por lo que podrán ser beneficiarios con la pensión básica solidaria que alcanzará los \$75.000. A su vez se creará un subsidio a las cotizaciones de los trabajadores de bajos ingresos y se entregará un aporte similar a su cuenta de capitalización individual, con el objetivo de contribuir al empleo juvenil, a su formalización y a mejorar las pensiones de las personas entre los 18 y 35 años, durante los primeros 24 meses de empleo formal y que perciba un ingreso mensual inferior a 1,5 veces el salario mínimo.

c. Implicancias en los trabajadores de temporada

Como hemos visto, los trabajadores de carácter temporal, independiente del tipo de actividad realizada, son un grupo muy vulnerable en términos de la estacionalidad de sus ingresos. Es más, dentro de los trabajadores de temporada existen casos muy diversos que

requieren tratamientos distintos. Si queremos que la política pública –que en nuestro caso de análisis es la RSP–, tenga como objetivo mejorar los niveles de protección social de los trabajadores de temporada, el propósito principal es actuar sobre quienes pertenecen a la fuerza de trabajo primaria, concentrándose en el diseño e implementación de políticas orientadas hacia quienes se queden sin empleo cuando termina la temporada de trabajo en el sector agrícola.

Sin duda que el principal elemento de protección social con que cuenta cualquier trabajador es el contrato de trabajo, ya que permite, por un lado, certificar el vínculo que se establece con el empleador y, por otro lado, incorporar las formalidades establecidas por la ley, dentro de las cuales se incluyen las relacionadas con la protección social: derechos asociados a la obtención de beneficios pecuniarios y no pecuniarios, en caso de enfermedad, vejez, invalidez o muerte, y deberes que se reflejan en las cotizaciones que deben enterarse para asegurar el acceso a los beneficios (Hernández y Montero 2004: 4)

Es a través del contrato laboral y por ende del pago de las cotizaciones por parte de los empleadores, que se puede ir integrando un mayor grupo de trabajadores al Sistema de Pensiones. Sin embargo, para que aumente la formalización del vínculo laboral se tiene que crear algún tipo de incentivo ya sea al empleador o al trabajador puesto que hoy no existen incentivos para legalizar las relaciones laborales.

Hay que recalcar que un trabajador que no posee contrato de trabajo no necesariamente no puede acceder a las prestaciones de la protección social, ya que puede incorporarse a los sistemas de protección como contribuyente independiente o voluntario. Sin embargo, la evidencia empírica nos muestra que sólo un 4% de los trabajadores independientes cotiza

en el sistema previsional. Teniendo este antecedente, tendemos a pensar que el grupo de trabajadores temporeros que no cuenta con contrato y son ellos los que tienen que efectuar el pago de su previsión, es muy inferior a ese 4%. Para el caso de los trabajadores agrícolas temporeros, la situación es la siguiente: de los 6.827 trabajadores agrícolas temporeros que se pueden identificar en la CASEN, un 52% no cotiza y un 48% sí lo hace.

Una de las razones de esta realidad es el comportamiento oportunista de trabajadores y empleadores. Los bajos niveles de ingresos que recibe este grupo de trabajadores –por su baja calificación, la precariedad del empleo y el hecho que los meses de desempleo son mayores a los de trabajo–, incentivan la evasión de las obligaciones previsionales. Esto les permite mejorar sus ingresos líquidos. El procedimiento al que se recurre es un acuerdo entre trabajador y empleador, mediante el cual el trabajador acepta laborar sin contrato, a cambio de mayores haberes líquidos, en perjuicio de sus beneficios laborales.

Este comportamiento, aparentemente irracional, tiene una explicación económica subyacente: los bajos niveles de ingreso y la precariedad laboral, sesgan fuertemente las preferencias de estos trabajadores hacia el consumo presente, desechando preocupaciones por eventos no programados como enfermedades, accidentes y vejez, la que se ve como un futuro muy lejano. De esta forma, si ocurre algún tipo de evento que afecta la capacidad de generar ingreso, la “comprensible” imprevisión del trabajador lo condena a no disponer del respaldo que le permitiría enfrentar estas situaciones.

Según datos obtenidos de la CASEN 2003, sólo un 43,9% de ellos posee contrato de trabajo,

lo que se compara muy negativamente con el 56,01% con los trabajadores de temporada que dice no poseer contrato de trabajo.

A su vez, se puede observar una diferencia importante entre las tasas de cotizaciones de los trabajadores que cuentan con contrato laboral. Un 61,4% de los trabajadores temporales no cotiza, aún teniendo contrato laboral, siendo sólo un 38,5% los que participan activamente en el sistema previsional.

Esto es en extremo preocupante pues cuando las personas alcancen la edad de retiro no habrán completado, probablemente, el monto de cotizaciones necesarias para alcanzar la pensión mínima ni tampoco las 240 cotizaciones mensuales necesarias para configurar el derecho a la pensión mínima garantizada por el Estado. Si el porcentaje de trabajadores que no alcance a completar los 240 meses de cotizaciones es importante, el Estado tendría que enfrentar el problema de tener que hacerse cargo de esta situación a través de pensiones asistenciales. Como reconoció el SERNAM:

La situación de exclusión de los trabajadores temporales respecto de los beneficios previsionales es uno de los casos más emblemáticos de las dificultades que presenta el sistema previsional de capitalización individual para lograr una cobertura óptima. En efecto, dicho sistema fue concebido principalmente para ocupaciones estables y de duración indefinida, con remuneraciones ascendentes o al menos uniformes, que permitieran mantener un ahorro previsional sostenido y sin discontinuidades. Este sistema no incluyó en su diseño un tratamiento especial para aquellas ocupaciones de duración limitada, temporales inestables o transitorias, que sólo permiten una contribución esporádica al sistema previsional (SERNAM 1999: 2)

Haciendo un análisis más detallado, podemos desprender que más del 50% de los trabajadores agrícolas temporeros, pertenecen a los grupos A y B del sistema público. El 35,1% pertenecen al grupo A, definido como indigente y que está exento del pago de cotizaciones. El 22,9% pertenece al grupo B, donde los trabajadores efectúan cotizaciones muy bajas producto de sus bajos salarios.

Otro punto importante a considerar a la hora de analizar el bajo número de trabajadores agrícolas de temporada que tienen contrato de trabajo son los contratistas. Por las características del sector, cada vez se da más que los empleadores se relacionen menos con sus trabajadores; mientras más industrializada es la faena productiva es más probable que la relación del productor con el trabajador se dé a través de un tercero o contratista. Esta situación influye de forma importante en que las relaciones laborales no tengan contratos, a lo que se suma la baja escolaridad y la dificultad que tienen los trabajadores para asociarse y manifestar sus requerimientos. Es decir, las condiciones institucionales de este mercado incentivan y facilitan el abuso por parte del empleador directo, contratista o “enganchador”.

Trabajar con contratistas facilita el accionar del empleador porque de este modo tiene mayor flexibilidad para manejar a los trabajadores, pudiéndolos trasladar de un predio a otro, si este fuera el caso, lo que no es posible teniendo contrato de trabajo. Por otro lado, si se diera el caso que el empleador incluyera en el sueldo líquido los descuentos previsionales que se harían en caso de existir contrato, éste se ahorraría los aportes que debe realizar para el sistema por concepto de accidentes del trabajo

y enfermedades profesionales y el seguro de cesantía. Si bien estos aportes no son de un monto considerable, el empleador tiene que disponer de estos recursos.

Con respecto a la fiscalización, ésta está a cargo de la Dirección del Trabajo, la que tiene como función comprobar la existencia de contratos de trabajo; que todo esté de acuerdo a lo establecido en el Código Laboral y que se estén pagando las cotizaciones previsionales.

Sin embargo, por las características del sector agrícola, los predios están alejados de las zonas urbanas, lo que dificulta y encarece una fiscalización constante.

Como hemos visto, hay tres factores que inciden en la baja cobertura previsional que tienen los trabajadores de temporada del sector agrícola. Concretamente: el bajo porcentaje de trabajadores temporeros que posee contrato laboral (38,7%); el trabajo a través de un contratista, lo que no ayuda a formalizar las relaciones laborales y, por último, escasa fiscalización por parte de la autoridad.

Por lo tanto, cualquier tipo de política pública tiene que estar acompañada no sólo por un cambio estructural en alguna materia específica como en este caso la RSP, sino que se deben incentivar transformaciones en otras áreas. Para que una reforma tenga el impacto que las autoridades esperan, debe estar acompañada por un cambio sociocultural respecto al tema; es decir, no basta con hacer una reforma completa al sistema previsional si es que no hay un cambio por parte de los trabajadores. Serán ellos los principales afectados por las bajas pensiones cuando se retiren de la actividad productiva. Por esta razón son ellos quienes

deben exigir tener contrato a la hora de trabajar; los trabajadores independientes deben asumir la responsabilidad de cotizar y la autoridad fiscalizadora asumir un rol más activo en el control. Todos estos factores, junto con una mejora en el sistema previsional, generarán un aumento en la cobertura de las pensiones de los trabajadores y, por ende, una mejora en el nivel de ingresos de los trabajadores pertenecientes a los quintiles más pobres.

Conclusiones y recomendaciones

Desde un tiempo a esta parte, la situación de los trabajadores de temporada ha sido el foco de análisis de distintas propuestas orientadas a mejorar su inclusión en el mercado laboral y en el sistema de protección social del país. La RSP puede ayudar a incentivar la participación en el sistema, pero también tiene que ir acompañada por otro tipo de medidas para que tenga el impacto esperado.

Dada la estacionalidad del trabajo de temporada agrícola, en que el periodo fuerte de trabajo sólo dura en promedio 4 meses, los trabajadores de este sector se transforman en un grupo muy vulnerable y propenso a caer en la pobreza. Las 240 cotizaciones necesarias para alcanzar la pensión mínima garantizada por el Estado, los obligaría a trabajar 60 años, teniendo que partir antes de los 20 años de edad, siempre cuando se paguen las obligaciones previsionales durante todos los meses de trabajo.

Como sabemos, que se cumpla con la obligación de pagar las cotizaciones mensualmente es una situación muy distante de nuestra realidad. Es por ello que hay que tomar medidas concretas respecto a éste tema para que los trabajadores

temporeros tengan opción de obtener los beneficios de la protección social.

Debido a las características del trabajo estacional y del mercado laboral asociado a éste; por los bajos salarios que reciben y por las prácticas de contratación que se utilizan, se les hace difícil poder cumplir los requisitos para optar a los beneficios de los programas de carácter contributivo. La principal barrera de acceso a los beneficios es el bajo porcentaje de trabajadores que posee contrato, junto con la insuficiente fiscalización y la ausencia de incentivos tanto para trabajadores como para empleadores a cumplir con la contratación.

Una primera opción sería que se consideraran los ingresos y las contribuciones en forma anualizada. En la práctica, sería considerar tantos meses de contribuciones cuantas veces se hayan realizado aportes equivalentes al sueldo mínimo legal. Sin embargo, esta medida tiene un gran costo monetario asociado, ya que el Estado tendría que otorgar pensiones a un número importante de trabajadores temporeros.

Una segunda opción sería que el Estado realizara aportes complementarios a los del trabajador, con el fin de incentivarlos a cotizar mensualmente. Esta medida, de alguna forma, se plantea en la RSP ya que se propone un subsidio para los trabajadores jóvenes que coticen y las mujeres no necesiten tener un número mínimo de cotizaciones para acceder a la pensión mínima.

Otra medida que se podría implementar para que los temporeros agrícolas puedan acceder a pensión mínima garantizada es que se sumen las cotizaciones de cónyuges trabajadores

temporales, es decir, una especie de cuenta única familiar en la cual los cónyuges pudieran contabilizar sus aportes y así facilitar el cumplimiento del requisito de 240 cotizaciones. Sin embargo, para llevar a cabo esta propuesta sería necesario que todas las parejas tuvieran un vínculo legal para acceder a este beneficio. Y, ¿qué pasaría con la cuenta en caso de disoluciones del matrimonio? Sería un proceso lento e ineficiente.

Por otro lado, la fiscalización tiene que jugar un rol más activo dentro de este proceso, partiendo por darle mayor relevancia al control, dirigiéndose específicamente a las actividades en donde es más probable encontrar incumplimientos a la Ley, como es el caso de los predios agrícolas que se encuentran en zonas rurales alejadas. Junto con lo anterior, es importante que las sanciones por no cumplir con la ley sean de un monto tal que el empleador prefiera suscribir los contratos y pagar las obligaciones previsionales. De este modo, aumentarán los incentivos a cumplir con las normas establecidas por Ley.

Otra forma de realizar las fiscalizaciones es en base a denuncias. Sin embargo, la posibilidad de denuncias relacionadas con el trabajo de temporada es baja debido que los trabajadores estacionales tienden a no organizarse y a preferir mayor remuneración en vez de mayor protección. Además el trámite de denuncia significa costos de traslado y pérdida de ingreso (por el día u horas no trabajadas), costos que el trabajador puede considerar demasiado altos respecto a su probable

beneficio o simplemente, no está dispuesto a asumírselos.

Por último, no debe descartarse un importante componente de desconocimiento de los trabajadores respecto de sus derechos laborales: cabe la necesidad de enseñar lo importante que es preocuparse de la previsión para el futuro. Si es que no hay un cambio por parte de los trabajadores de temporada, difícilmente tendrán una pensión digna en el futuro, por más que se lleven a cabo reformas al sistema previsional y se establezcan medidas especiales para ellos.

Para terminar, podemos decir que existen tres elementos que deben analizarse en esta área: primero, las normas de aplicación general que establece la ley para los contratos de trabajo y para el acceso a la protección social; segundo, las normas particulares que pueden aplicarse a los contratos de los trabajadores de temporada y, por último, la cobertura que alcanza en este grupo de trabajadores la presencia del contrato de trabajo.

Como hemos visto, es una realidad la baja cobertura previsional que tiene los trabajadores temporeros. Por otro lado, vemos que la RSP puede solucionar en algún grado este problema, a través de la pensión básica solidaria que se ha dispuesto por ley. A su vez, se creará un subsidio a las cotizaciones de los trabajadores de bajos ingresos y se entregará un aporte similar a su cuenta de capitalización individual, con el objetivo de contribuir al empleo juvenil, a su formalización y a mejorar las pensiones de las personas entre los 18 y 35 años, durante los primeros 24 meses de empleo formal y que perciba un ingreso mensual inferior a 1,5 veces el salario mínimo.

Bibliografía

Berstein, Solange; Larraín, Guillermo; Pino, Francisco. 2005. *Cobertura, Densidad y Pensiones en Chile: Proyecciones a 20 años plazo*. Documentos de trabajo 12. Santiago: Superintendencia de Administradora de Fondos de Pensiones.

Cid, Beatriz. 2001. *Trabajadoras temporeras de la Agroindustria. Núcleo de contradicción en el nuevo mundo rural. Desafío a las políticas públicas*. Santiago: Programa de Estudios Desarrollo y Sociedad, Universidad de Chile.

Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Provisional. 2006. *Informe Marcel*. Santiago: Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Provisional.

Dirección del Trabajo. 2007. *Guía sobre el trabajo agrícola de temporada*. Santiago: Dirección del Trabajo, Departamento de Relaciones Laborales.

Hernández, Héctor; Montero, Rodrigo. 2004. *Cobertura de la Protección Social para los Trabajadores de Temporada: Análisis y Propuestas*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.

Ministerio de Planificación. 2003. *CASEN*. Encontrado en www.mideplan.cl/casen el 27/10/2006.

Ministerio de Planificación. 2004. *Movilidad Laboral: Un análisis de Trayectoria 2000-2003*. Santiago: División Social.

Ministerio del Trabajo y Protección Social. 2006. "Jornada de Trabajo y Calidad de vida". *Observatorio Laboral* 15: 30-41.

Morgado Valenzuela, Emilio. 1999. *Las reformas laborales y su impacto en el*

funcionamiento del mercado del trabajo. Santiago: CEPAL.

Paredes, Ricardo. 2000. *Mercado Laboral en Chile hoy: Desafíos de la política pública*. Santiago: Economía, Universidad de Chile.

Salas Quintana, Hernán. 1997. *La modernización de la agricultura y los trabajadores temporeros: un problema de identidad social y cultural en el Valle de Aconcagua*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México.

Servicio Nacional de la Mujer. 1999. *Propuesta preliminar para el mejoramiento de la cobertura previsional de trabajadores y trabajadoras temporales*. Santiago: Programa trabajadoras temporeras y Unidad de Reformas Legales.

Uthoff, Andras. 2006. *Brecha del Estado de Bienestar y las reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

_____. 2001. *La reforma del sistema de pensiones en Chile: Desafíos pendientes*. Santiago: CEPAL.

Valdés, Ximena. 1998. *Temporeros y temporeras de la fruta: modernización del agro y cambios en las relaciones sociales de género*. Santiago: Centro de estudios para el desarrollo de la mujer.

Vargas, G, Paillacar, R, Foster, W. 2001. *Efecto de las Características de la empresa en la administración de recursos humanos: Cuatro estudios de casos de empresas agrícolas grandes chilenas*. Santiago: Universidad Católica de Chile.