



Contenido

Informes y artículos

- ¿Por qué queremos ser congresistas?
La ciudadanía no debe aceptar lugares comunes.....(2)
- Algunos números de la última
legislatura.....(5)
- Proponen uniformizar reparto de utilidades a
los trabajadores de distintos
sectores.....(8)
- Plantean modificar el régimen laboral
agrario.....(10)

Director:

José Elice Navarro

Jefe de unidad de análisis:

Carlos Vega Miranda

Unidad de análisis

Freddy Sequeiros Hilaes

César Mimbela Valencia

Leslie Quintanilla Arroyo

Gabriela Vega Franco

¿Por qué queremos ser congresistas?

La ciudadanía no debe aceptar lugares comunes

Por: José Elice Navarro

Las recetas no suelen funcionar en política. Los políticos son pésimos pacientes; pocas veces—o nunca—hacen caso de la recetas. Las obvian y también las desprecian. Es, quizás, la consecuencia del peor mal que puede sufrir un político: El «mal de altura»; no aquél mal bien documentado en los vademécum médicos sino aquel otro que consiste en dispararse hasta el Olimpo (mental) una vez que se asume un cargo público, desde los cargos más modestos hasta los más encumbrados, aquellos de alcance nacional, aquellos desde donde las decisiones afectan a comunidades de millones de personas.

Cuánta falta nos hace la existencia de funcionarios que, como según se dice existieron en la Roma antigua, se ubiquen detrás de las autoridades para recordarles que son humanos. Que no hay Olimpo con Zeus ni semidioses, que aquello es mitología, que el ejercicio de la función pública es, en muchos casos, pasajero, un mandato temporal para servir a los mandantes, es decir, a las ciudadanas y los ciudadanos que confían, que se arriesgaron y que, una pena, no pocas veces se decepcionaron.

Digo esto casi como una cantaleta, como una repetición insana, pues es un tema con el que he torturado a amigos, conocidos y auditorios enteros. Vuelvo con terquedad al mismo asunto porque no puedo dejar de preguntarme por qué más de 1600 personas aspiran a una curul en el Congreso. ¿Por qué hay ciudades enteras llenas de carteles, afiches, pancartas y panfletos y un maremágnum de promesas informes y muchas sin sentido? (como la promesa de construir carreteras ¿desde el Congreso?), ¿por qué las sonrisas fraguadas por expertos e inexpertos en el arte de sonreír y de hacer parecer más jóvenes a los más viejos y más bonitos a quienes se creen feos? Y qué decir de los miles o millones de soles y dólares que pasan de mano en mano por gastos de publicidad. ¿Todo ello para convertirse en semidioses o semidiosas temporales?

La respuesta principal a la pregunta ¿por qué quieres ser congresista? suele ser «porque deseo servir al país» ¿Así? No me digan. Esa respuesta es ya un lugar común, esa

respuesta no dice nada. El Perú del siglo XXI, que dizque se encuentra en un umbral de oportunidad, requiere de respuestas más inteligentes y precisas. El Perú de hoy exige, en primer lugar, programas partidarios claros, precisos, realistas y no demasiado extensos (los detalles vendrán y se exigirán después, y deben estar disponibles), acompañados de los mensajes de los candidatos individuales al Congreso (recordemos que hay voto preferencial) alineados con el programa central de la organización política por la que postulan, y determinantes de una agenda parlamentaria también clara, precisa y realista, y si es posible calendarizada.

Pareciera que por el momento el punto principal es llegar al Congreso, lo demás puede esperar, se verá más tarde, una vez que todas y todos se encuentren en el Olimpo bebiendo el triunfo, recibiendo honores y altas dosis de «egolatrina» (peligrosa sustancia capaz de incrementar el ego hasta niveles inimaginables).

Imaginemos las reflexiones y respuestas de un candidato al Congreso promedio, frente a preguntas concretas formuladas, digamos, en un foro electoral: ¿Y qué hacemos con la pobreza? Ya veremos, a partir de julio. ¿Y qué haremos con el Estado para que sea más eficiente? Ya veremos, a partir de julio o agosto. ¿Y qué haremos con la educación y la salud? Ya veremos, quizás entre agosto y setiembre. ¿Y qué haremos con la competitividad? Ya veremos, tenemos cinco años para pensarlo. ¿Y qué haremos con el Congreso? Para empezar lo «fumigamos», luego veremos qué hacer. ¡Ya sé! (improvisando) ¡Legislamos más!, porque para eso nos han elegido, para legislar y fiscalizar, para investigar todo, para juzgar si los tribunales no lo hacen, para negociar sin prisa el nombramiento de los altos funcionarios que el Congreso debe designar o ratificar su designación (que los cargos vacantes esperen), para invitar a todos los ministros a todas las Comisiones –las existentes y las que crearemos para que todos podamos presidir alguna–, para convocar audiencias públicas legislativas y no legislativas, para modernizar la gestión parlamentaria (aunque ya se haya modernizado varias veces), para crear nuevos grupos

parlamentarios si la cosa se pone difícil en los grupos que corresponden a los partidos por los que postulamos al Congreso; total: ¡No estamos sujetos a mandato imperativo! En fin, tendremos mucho por hacer; pues, para empezar, la agenda legislativa siempre registra —y de seguro no puede ser de otro modo—, en promedio, alrededor de 60 puntos y el tiempo no alcanzará para asistir a las varias Comisiones en las que nos inscribiremos, pues hay que tratar de tener presencia en todas ellas (la eficiencia no importa, eso es teoría). Y si el pueblo no nos aprueba, como al Congreso del período actual y a los de los períodos anteriores, ya sabemos que la culpa es de la prensa y de la falta de cultura política de la ciudadanía, cuando no de las molestas ONGs que siempre nos están controlando y los gremios que nos están presionando.

La idea de este ejercicio de imaginación caprichoso es llamar la atención sobre las razones que motivan la postulación al Congreso y el modo como se enfrenta la campaña electoral. En forma preliminar, y sin sugerir que todos quienes postulan al Congreso piensan y actúan igual, me parece que la razón principal para aspirar a una curul es la prefiguración de que el cargo de congresista da status y provee una sensación única de goce por efectos del poder que trae consigo. Y no menciono otras razones concretas relacionadas inclusive con intereses ilegales, de lo que mucho se habla pero sobre lo que pocos se atreven a mostrar evidencias y mucho menos dar nombres.

En cuanto a la campaña electoral esta se enfrenta con todos los medios posibles y utilizando todos los recursos disponibles (dinero, imaginación, conocimientos, información, etc.) que contribuyan a cumplir el objetivo: jurar el cargo de congresista el 27 de julio, sentir el placer de sentarse en la silla curul y poseerla (así, antigua, de madera, no necesariamente cómoda ni bonita, pero muy simbólica), gozar los honores y privilegios de la función y, en fin, proyectarse hacia el futuro (¿reelección, alcaldía provincial, presidencia regional, despacho ministerial, presidencia del Congreso, presidencia de la república?).

Ya lo dijo el gran constitucionalista germano-americano Karl Loewenstein: «Los tres incentivos dominantes en la vida del hombre son: el amor, la fe y el poder, los cuales se encuentran unidos y entrelazados de una manera misteriosa». ¿Amor a sí mismo? (pasado como amor a los

demás), ¿fe en sí mismo? (pasada como encarnación personal de la fe popular) y ¿poder para sí mismo? (pasado como mandato soberano). Y si es enteramente cierto lo que dijo Loewenstein ¿caso estamos bregando ilusoria e inútilmente por la construcción de un Estado democrático y eficiente? Creo que no, pienso que esas tres fuerzas (amor, fe y poder) pueden ser encauzadas en beneficio del proceso de fortalecimiento institucional del Estado democrático de Derecho. Quizás no le hemos dado la debida importancia al problema del manejo del poder desde una perspectiva personal y colectiva, es decir, queremos alcanzar el poder sin saber cómo lo vamos a utilizar o, mejor aún, cómo lo podemos utilizar para sentir satisfacciones distintas de la de su sólo ejercicio; como la satisfacción del reconocimiento por las cosas bien hechas, el agradecimiento por la promesa cumplida, la admiración por mantenerse fuerte y consecuente frente a las seducciones de la ilegalidad y la renovación de la confianza ciudadana por el balance positivo del trabajo desarrollado.

Para lograr todo ello —que para unos puede resultar fácil y para otros menos fácil, pero en realidad nunca difícil— hemos de establecer una buena plataforma inicial para trabajar, tanto en la esfera personal como corporativa.

En lo personal cada ciudadana y ciudadano que postula al Congreso debería tener una respuesta clara (y muy personal) frente a la pregunta sobre por qué quieren ser congresistas o la cuestión sobre qué quieren hacer exactamente si obtienen los votos necesarios para asumir la representación nacional. Y en lo corporativo todas y todos deben trabajar, apenas asumido el cargo y aún antes (digamos, desde el momento en que se oficializan los resultados electorales), para definir qué reformas o cambios urgentes necesita el Congreso como corporación para mostrarse (y ser en realidad) una organización eficiente, concentrarse en sus funciones constitucionales (y en ninguna otra más) y servir de apoyo —a título de promotor principal— de las reformas integrales y sectoriales que el Perú necesita para progresar y garantizar mayores niveles de bienestar y justicia.

El Parlamento es una de las grandes creaciones de la cultura. Resuelve el problema de la representación, el de la legitimidad de las macro decisiones gubernamentales y el del necesario balance del ejercicio del poder estatal para

garantizar la libertad y los derechos. Está en crisis, es verdad, pero lo cierto es que nació de varias crisis. Sí, la crisis es un componente natural de la existencia del Parlamento. En él se confrontan (mediante alegatos y debates) visiones y posiciones diferentes y hasta antagónicas, y en él se alcanzan consensos o se toman decisiones bajo reglas previamente acordadas. No sólo legisla (y por ello no debe ser llamado más el «poder legislativo»), aunque es un legislador preferente, sino que también ejerce el control político, influye sobre la política general del gobierno, ejerce la jurisdicción política y

participa en la designación o la ratificación de la designación de altos funcionarios del Estado. Y es, en esencia, la principal asamblea representativa, deliberante y decisoria de la sociedad estatal.

Los electores deberíamos intentar descubrir qué candidatas y candidatos pueden responder mejor o en forma satisfactoria la cuestión sobre las razones por las que decidieron postular al Congreso de la República. No aceptemos lugares comunes, reclamemos claridad, precisión y previsión.

Algunos números de la última legislatura

1. Cantidad de proposiciones legislativas¹

La legislatura que acaba de concluir, penúltima de este periodo congresal (2006-2011), nos ha dejado una cantidad de proyectos de ley (470) superior a su antecesora (324): casi 150 propuestas de diferencia. Sin embargo, dicho incremento es común en las primeras legislaturas de cada periodo anual de sesiones debido a que éstas cuentan con más días de duración que las segundas.

Cantidad de proposiciones legislativas		
Periodo Anual de Sesiones 2010-2011	Primera legislatura	470
	Segunda legislatura	324
Periodo Anual de Sesiones 2009-2010	Primera Legislatura	468
	Segunda legislatura	334
Periodo Anual de Sesiones 2008-2009	Primera Legislatura	457
	Segunda legislatura	431
Periodo Anual de Sesiones 2007-2008	Primera Legislatura	674
	Segunda legislatura	463
Periodo Anual de Sesiones 2006-2007	Segunda legislatura	463
	Primera legislatura	1023

Fuente: Congreso de la República / Elaboración: Reflexión Democrática

En el cuadro se puede observar que luego de la primera legislatura del Periodo Anual de Sesiones 2006-2007 se produjo una enorme reducción en la presentación de proyectos de ley (se pasó de 1,023 a 463) y, además, que a partir de aquel momento las cifras han sido muy similares entre las primeras legislaturas de cada periodo anual (con excepción del periodo anual 2007-2008) y también bastante parejas entre las segundas legislaturas de cada periodo anual.

No se puede negar que la reducción de proyectos de ley ha sido significativa, pero, lo cierto es que aún se presentan demasiados. Por tal motivo, se debería impulsar una nueva reforma del Reglamento del Congreso con el fin de lograr números más decorosos. Así, por ejemplo, en lugar de exigir que todo proyecto

¹ Para la elaboración de este informe se han tomado en cuenta los proyectos de ley presentados entre el 27 de julio de 2010 y el 31 de enero de 2011. Si bien la legislatura terminó el 15 de diciembre de 2010, las propuestas presentadas en el receso son atribuidas a la legislatura que la precedió de acuerdo con la estadística que de ella lleva el portal web del Congreso. Además, no se han tomado en cuenta los proyectos de febrero de 2011 debido al tiempo en que se elaboró este informe.

cuenta con un mínimo de Congresistas adherentes (cuatro o seis, según el número de integrantes de una bancada), se debería exigir que los proyectos de ley se presenten por bancada. Si resulta preciso se debería hacer una reforma constitucional al respecto.

Los proponentes

El siguiente cuadro muestra cifras por demás predecibles: los Congresistas y el Ejecutivo son quienes más utilizan la prerrogativa de presentar proposiciones legislativas.

Proponente	Cantidad de proyectos de ley
Congresistas	362
Ejecutivo	76
Gobiernos locales	10
Poder Judicial	5
ONPE	4
Colegios Profesionales	4
Gobiernos regionales	3
JNE	2
RENIEC	1
Contraloría	2
CNM	1
Total	470

Fuente: Congreso de la República
Elaboración: Reflexión Democrática

Las bancadas

En lo que toca a los proyectos de ley presentados por los congresistas de las diferentes bancadas, como ya es costumbre, son la bancada aprista y el Grupo Parlamentario Nacionalista los responsables del mayor número de propuestas. Esto podría explicarse por el hecho de ser las bancadas con mayor número de integrantes, no obstante, ello no es óbice para llamar la atención respecto del uso indiscriminado que los grupos parlamentarios vienen realizando de la facultad de presentar proyectos de ley, sobre todo el Grupo Parlamentario Nacionalista, más aún si la gran mayoría de las proposiciones legislativas presentadas muestra deficiencias en su elaboración, especialmente en el análisis costo-beneficio (como se verá más adelante).

Grupo Parlamentario	Cantidad de proyectos de ley
Grupo Parlamentario Nacionalista	103
APRA	77
Alianza Nacional	57
Multipartidario	53
Unidad Nacional	16
Grupo Parlamentario Fujimorista	15
No agrupados	13
Bloque Popular - Compromiso Democrático	11
Alianza Parlamentaria	10
Nacionalista Unión por el Perú	6
Grupo Parlamentario Especial	1
Total	362

Fuente: Congreso de la República / Elaboración: Reflexión Democrática

2. Los proyectos de ley en las comisiones

La gran cantidad de proyectos de ley que se presentan al Congreso ha provocado que a lo largo de este

periodo congresal (2006-2011) muchas de las comisiones ordinarias del Congreso se vean congestionadas de los mismos, lo cual obviamente obstaculiza su trabajo.

Cantidad de propuestas recibidas por cada comisión del Congreso



En el gráfico se observa que en esta última legislatura las comisiones con mayor carga han sido las de Educación (93), Justicia (88) y Economía (69), lo cual contrasta con las comisiones que no han recibido más de 10 proyectos de ley y otras que con “suerte” han recibido alrededor de 20. Ya en anteriores oportunidades hemos llamado la atención sobre este desbalance en la carga de trabajo de las comisiones. Ello se produce porque existen comisiones que no tienen razón de ser, entonces, sería aconsejable la eliminación de algunas y la fusión de otras.

3. Normas aprobadas

Esta legislatura nos ha dejado 74 leyes, 18 resoluciones legislativas y una resolución legislativa del Congreso. Nuevamente en este caso habría que preguntarse si nuestro país necesita un Congreso que apruebe una

cantidad tan grande de leyes en cada semestre. Consideramos que bastarían una cantidad que se pueda contar con los dedos de las manos, pero que sean leyes realmente importantes y que coadyuven al desarrollo del país.

Tipo de norma	Cantidad
Leyes	74
Resolución Legislativa	18
Resolución Legislativa del Congreso	1
Total	93

Fuente: Congreso de la República
Elaboración: Reflexión Democrática

El siguiente cuadro se muestran algunas leyes aprobadas en la última legislatura que el equipo de análisis de Reflexión Democrática considera relevantes (con independencia de si son o no beneficiosas para el país).

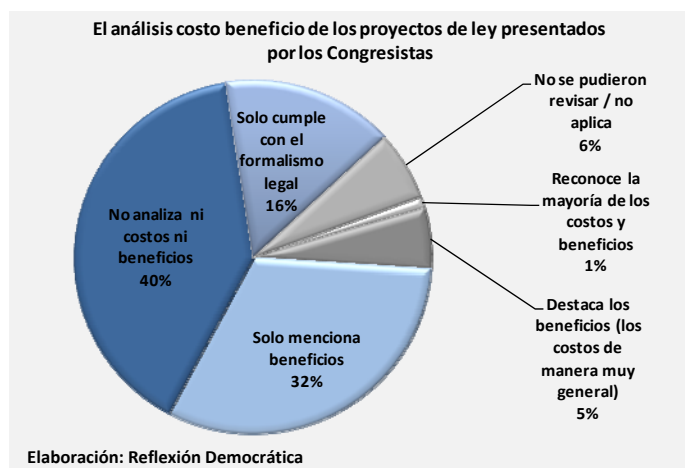
Algunas leyes relevantes aprobados por el Congreso en la última legislatura

Número	Nombre
LEY 29566	Ley que Modifica Diversas Disposiciones con el Objeto de Mejorar el Clima de Inversión y Facilitar el Cumplimiento de Obligaciones Tributarias.
LEY 29570	Ley que Amplía la Inaplicabilidad de Beneficios Penitenciarios de Semilibertad y de Liberación Condicional.
LEY 29571	Código de Protección y Defensa del Consumidor.
LEY 29572	Ley que deroga el Decreto Legislativo Núm. 1097
LEY 29574	Ley que Dispone la Aplicación Inmediata del Código Procesal Penal para Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos.
LEY 29596	Ley que Viabiliza la Ejecución del Programa de Reestructuración de la Deuda Agraria (PREDA)
LEY 29607	Ley de Simplificación de la Certificación de los Antecedentes Penales en Beneficio de los Postulantes a un Empleo.
LEY 29622	Ley que Modifica la Ley Núm. 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y Amplía las Facultades en el Proceso para Sancionar en Materia de Responsabilidad Administrativa Funcional
LEY 29623	Ley que Promueve el Financiamiento a través de la Factura Comercial.
LEY 29626	Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011.
LEY 29627	Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2011.
LEY 29628	Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011.
LEY 29637	Ley que Regula los Bonos Hipotecarios Cubiertos
LEY 29646	Ley de Fomento al Comercio Exterior de Servicios.

Fuente: SPIU / Elaboración: Reflexión Democrática

4. Una mirada cualitativa: el análisis costo beneficio de los proyectos de ley

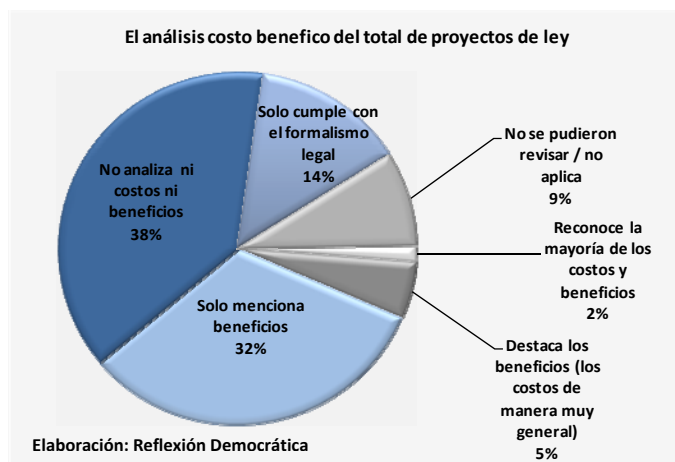
El Reglamento del Congreso señala que todas las proposiciones de ley que se presentan al Parlamento deben contar con un análisis costo beneficio. Dicha exigencia no debe ser considerada como una mera formalidad, sino que, por el contrario, debe ser un referente importante al momento de elaborarse el proyecto ley y un insumo valioso para decidir su respectiva presentación al Congreso. Solo a través de un adecuado análisis costo beneficio se podría saber quiénes serían los potenciales beneficiados y afectados con una ley, cuáles y cuántos serían los costos para el Estado y para la sociedad en su conjunto.



Pese a lo mencionado, nuestros Congresistas no asumen con la debida responsabilidad la elaboración del análisis costo beneficio. En efecto, según muestra el gráfico, solamente el 1% de los 362 proyectos de ley presentados

por aquellos cuenta con un análisis costo beneficio aceptable: mientras que el 40% de las propuestas no reconoce ni costos ni beneficios, el 16% solo cumple con el formalismo legal y el 32% solo se señalan beneficios (un 6% no pudo ser evaluado por distintas circunstancias).

En el segundo cuadro se toma en cuenta, además, a los proyectos de ley presentados por las otras entidades con derecho a iniciativa legislativa, y aún así los números siguen siendo muy malos.



Estos últimos números, así como los presentados a lo largo de este breve informe, nos indican que este Congreso deja mucho que desear en cuanto al cumplimiento de su función legislativa. No obstante, aún queda algo de tiempo para que se puedan concretar reformas que tiendan a una mejora del Parlamento en dicho aspecto, reformas que serían, sin duda alguna, un buen legado para el siguiente Congreso (2011-2016).

Proponen uniformizar reparto de utilidades a los trabajadores en diferentes sectores

1. Resumen de la propuesta

El 16 de setiembre de 2010 se presentó al Congreso el Proyecto de Ley 4318 que propone uniformizar la tasa de reparto de utilidades a los trabajadores de empresas de distintos sectores, estableciendo que el porcentaje de las utilidades a ser distribuido entre estos sea en todos los casos de 10% de la renta anual antes de impuestos.

DISTRIBUCIÓN DE UTILIDADES A TRABAJADORES	
Decreto Legislativo 892 (vigente)	Proyecto de ley 4318
Empresas Pesqueras	10%
Empresas de Telecomunicaciones	10%
Empresas Industriales	10%
Empresas Mineras	8%
Empresas de Comercio al por mayor y al por menor y Restaurantes	8%
Empresas que realizan otras actividades	5%
	Cualquier tipo de empresa 10%

Fuente: SPIU y Congreso de la República / Elaboración: Reflexión Democrática

2. Marco constitucional y legal

El artículo 29 de la Constitución reconoce el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de la empresa para la que labora. Entonces, siendo un derecho de origen constitucional, ninguna norma de rango legal o infra legal podría dejarlo sin efecto (salvo una ley de reforma constitucional), menos aún un convenio privado; sin embargo, una norma con rango legal sí podría regular el ejercicio del referido derecho y es lo que ha hecho el Decreto Legislativo 892.

Dicha norma ha regulado, entre otros aspectos, el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades. La misma opta por diferenciar el nivel de participación de aquellos en las utilidades de acuerdo al rubro de las empresas en las que laboran. Tal y como se aprecia en el cuadro mostrado líneas arriba: los porcentajes de participación van del 5% al 10% antes de impuestos.

3. Análisis de la propuesta

El Decreto Legislativo 892 señala como argumento del reparto de utilidades a los trabajadores: "(...) buscar la identificación de éstos con la empresa y por ende en el aumento de la producción y productividad de sus centros de trabajo".

De acuerdo con este argumento, el reparto de utilidades se convertiría en un incentivo para que los trabajadores

tengan un mejor desempeño en sus centros de trabajo, lo que redundaría en un incremento de la producción y productividad del mismo.

Ahora bien, habría que evaluar si las remuneraciones (que se reciben periódicamente cada 7, 15 o 30 días) o las utilidades (que se reciben solo una vez al año) son las que en realidad constituirían el referido incentivo.

La diferenciación en el pago de utilidades

Como hemos señalado, actualmente la ley establece una diferenciación en el porcentaje de utilidades a repartir a los trabajadores según el rubro de la empresa. De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de ley bajo análisis, "(...) no existe sustento técnico atendible para mantener esta situación".

Ahora bien, esta última afirmación no es cierta ya que el reparto diferenciado de utilidades sí tendría justificaciones atendibles. En efecto, existen rubros de la actividad empresarial (inclusive hasta empresas dentro de los diferentes rubros) en la que los buenos resultados o el incremento de la productividad dependen más de la inversión de capital o de otros factores que de la actuación o del buen desempeño de los trabajadores, otros en los que sucede a la inversa y otros en los que existe equivalencia, por ello, igualar todos estos casos sería inapropiado y hasta injusto ya que provocaría que a los trabajadores se les reparta utilidades en un porcentaje excesivo en relación a su incidencia en la generación de las mismas.

De acuerdo con lo anterior, la inconveniencia de establecer un mismo porcentaje para todas las empresas salta a la vista.

¿Se afecta el principio de igualdad ante la ley?

Entre los argumentos que sostienen la propuesta se menciona al principio-derecho de igualdad ante la ley como sustento para uniformizar en 10% el porcentaje de reparto de utilidades de las empresas de cualquier rubro a sus trabajadores.

Ahora bien, el principio-derecho de igualdad ante la ley se encuentra reconocido en la Constitución (artículo 2, inciso 2), este obliga tanto al Estado, como a los particulares, a actuar de manera paritaria con respecto a las personas que se encuentran en condiciones o situaciones equivalentes, así como a tratar de manera diferenciada a las personas que estén en situaciones distintas. En consecuencia, el referido principio-derecho no impide que a través de una norma de rango legal se establezcan diferenciaciones en cuanto al trato de las personas siempre y cuando se encuentren en circunstancias distintas².

Entonces, la diferencia en cuanto al porcentaje del reparto de utilidades que establece el Decreto Legislativo 892 puede justificarse porque las empresas de diferentes sectores se desarrollan y operan de manera distinta respecto a la relevancia y participación que tienen los trabajadores, tanto en el proceso de producción como en los resultados, y por consiguiente en la generación de utilidades.

¿Por qué 10%?

El proyecto de ley no señala ninguna justificación técnica o económica para que el porcentaje de reparto de utilidades a los trabajadores de las empresas de cualquier rubro sea de 10%, es decir, la mayor tasa entre los porcentajes actualmente vigentes, constituyéndose así en un incremento en el reparto de utilidades en casi todos los sectores empresariales.

Si bien esto pareciera ser beneficioso para la mayor parte de trabajadores, se debe tener en cuenta que una medida así puede producir el congelamiento o disminución de los sueldos de los propios trabajadores.

En efecto, las empresas analizan su estructura de costos e ingresos para luego determinar el monto total de lo que están dispuestas a pagar a sus trabajadores en un cierto periodo de tiempo, incluyendo sueldo, utilidades y otros beneficios. Ahora bien, una norma legal no puede aumentar este monto total³ pero sí la composición del mismo. Por ello, si una ley ordena incrementar el pago que por utilidades les corresponde a los trabajadores, el sueldo y los otros beneficios no se incrementarán. Por ejemplo, cuando una empresa esté dispuesta a pagar a un trabajador 100 al año, 5 por concepto de utilidades y 95 por concepto de sueldo y otros beneficios, si se da una ley que la obliga a pagar 10 por utilidades, entonces, la empresa solo estará dispuesta a pagar 90 por sueldo y otros conceptos.

Además, las utilidades, a diferencia de los sueldos, no son un monto estable, sino que existe incertidumbre respecto a cuánto se terminará recibiendo por ellas ya que dependen de las ganancias anuales de las empresas. Entonces, si se incrementa el porcentaje de lo que un trabajador recibe por utilidades se incrementa la incertidumbre respecto al total de lo que realmente recibirá al año (incluyendo sueldos y otros beneficios).

² Ver fundamentos 4 y 5 de la Sentencia núm. 9617-2006/PA-TC del Tribunal Constitucional.

En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/09617-2006-AA.pdf>

³ Las excepciones a esta regla son las normas que fijan la remuneración mínima vital.

Plantean modificar el régimen laboral agrario

1. El régimen laboral de la Ley que Aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario

Características del régimen laboral agrario

El régimen laboral agrario previsto en el artículo 7 de la Ley 27360 tiene las siguientes características:

- ✓ Permite a los empleadores contratar personal por tiempo determinado (contratos a plazo fijo) o indeterminado. En el primer caso, su duración depende de la actividad agraria a desarrollar.
- ✓ Cuando se trata de contratos a plazo fijo, se pueden establecer jornadas de trabajo acumulativas (más de 8 horas diarias) siempre que el total de horas laboradas durante todo el contrato de trabajo no se supere las 48 horas semanales en promedio.
- ✓ Establece una remuneración mínima diaria que incluye dentro de su monto la CTS y las gratificaciones de julio y diciembre (este derecho se otorga siempre que se labore al menos cuatro horas diarias), es decir no hay un pago independiente por dichos conceptos. Dicha remuneración mínima diaria es actualizable en el mismo porcentaje en que se incrementa la Remuneración Mínima Vital (RMV) en el régimen laboral ordinario, por tal razón actualmente asciende a S/. 22.00.
- ✓ El descanso vacacional es de 15 días por cada año trabajado (en el contrato de trabajo se puede pactar un periodo vacacional mayor).
- ✓ La indemnización en caso de despido arbitrario asciende al equivalente a 15 remuneraciones diarias por cada año completo de labores, no pudiendo superar las 180 remuneraciones.

Los beneficiarios

Los beneficiarios del régimen laboral agrario son (de acuerdo al artículo 2 de la Ley):

- ✓ Las personas naturales o jurídicas que desarrollen cultivos y/o crianzas, con excepción de la industria forestal.

- ✓ Las personas naturales o jurídicas que realicen actividad agroindustrial, siempre que utilicen principalmente productos agropecuarios, fuera de la provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao (ver Anexo I). No estando incluidas las actividades agroindustriales relacionadas con trigo, tabaco, semillas oleaginosas, aceites y cerveza.

El personal administrativo

En virtud de la Tercera Disposición Transitoria y Final de la Ley, al personal administrativo que desarrolle sus labores fuera de la provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao también se le puede aplicar el régimen laboral antes descrito.

Vigencia

De acuerdo con la Ley, este régimen estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2021.

2. El proyecto de ley 2545

El proyecto de ley 2545 busca modificar los siguientes aspectos del régimen laboral agrario:

- ✓ La nueva remuneración mínima se equipararía a la RMV del régimen laboral ordinario (actualmente S/. 550.00 mensuales)⁴.
- ✓ La CTS y el pago por las gratificaciones ya no estarían incluidas en la remuneración mínima y serían pagadas por separado.
- ✓ El periodo vacacional mínimo pasaría a ser de 30 días calendario, igual que en el régimen laboral ordinario.
- ✓ La indemnización por despido arbitrario pasaría a ser de 45 remuneraciones diarias por cada año de labores, no pudiendo superar las 360 remuneraciones diarias, igual como en el régimen laboral ordinario.
- ✓ Los trabajadores administrativos serían excluidos del régimen laboral especial agrario.

⁴ En diciembre de 2010 la RMV será de S/. 580.00 y en febrero de 2011 la misma ascenderá a S/.600.00.

Con estas medidas, prácticamente se estaría derogando el régimen laboral especial establecido por la Ley 27360, quedando a salvo únicamente la posibilidad de contratar personal a plazo fijo y la posibilidad de establecer jornadas acumulativas.

La propuesta se sustenta en dos argumentos centrales: (i) el auge del sector agroexportador y (ii) la igualdad que debe existir en la legislación para los trabajadores.

Los dictámenes

El proyecto de ley fue enviado a la Comisión de Trabajo y a la Comisión Agraria del Congreso para su estudio y dictamen. La primera, que es la Comisión dictaminadora principal aún no ha emitido un dictamen final, la segunda sí lo ha hecho, en este ha sustituido el texto del proyecto de ley por uno nuevo que introduciría solo los siguientes cambios al régimen laboral agrario de la Ley 27360:

- ✓ La remuneración mínima se equipararía a la RMV del régimen laboral ordinario, monto en el que estarían incluidos el pago por CTS y las gratificaciones de julio y diciembre.
- ✓ Los trabajadores administrativos serían excluidos del régimen laboral especial agrario.

3. La legitimidad del régimen laboral agrario

El régimen laboral agrario que pretende ser modificado por el proyecto de ley 2545, ya fue cuestionado en anteriores oportunidades, inclusive se demandó su inconstitucionalidad, sin embargo, el Tribunal Constitucional (TC) concluyó que este régimen laboral era acorde con nuestra Constitución y que no violaba ningún derecho de los trabajadores. Así, en la sentencia del expediente núm. 00027-2006-PI el TC expuso argumentos tan contundentes como los siguientes:

- ✓ *“(…) la regulación establecida para el Régimen Laboral Común, de un lado, y para el Régimen Laboral Agrario, de otro, no son comparables stricto sensu, sino que más bien, (…) presentan diferencias sustanciales que permiten tratamientos legislativos distintos por causas objetivas y justificadas, no habiéndose producido contravención del principio-derecho a la Igualdad; por lo tanto, la Ley que regula el régimen laboral especial para el agro no es discriminatoria”.*

- ✓ *“(…) es el artículo 103 de la Constitución, que faculta a legislar de manera especial y excepcional, cuando la naturaleza de las cosas así lo amerite, y no por cuestiones arbitrarias o infundadas. (...) La razón que ocasiona la intervención legislativa diferenciada, es precisamente la naturaleza de las cosas, la especialidad del mercado de trabajo en el sector agrario, que se caracteriza por la temporalidad, aleatoriedad, movilidad, estacionalidad, informalidad y dificultad en el acceso al empleo”.*
- ✓ *“(…) la emisión de una legislación especial y excepcional se impone ante la singular naturaleza del sector agrícola, como medio idóneo para promover el empleo de forma progresiva en este sector de la economía”.*
- ✓ La regulación del régimen laboral agrario persigue un fin constitucionalmente legítimo, así teniendo en cuenta disposiciones constitucionales, tales como: *“El trabajo es un deber y un derecho (...)”* (artículo 22); *“(…) El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo. (...)”* (artículo 23); *“(…) el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción del empleo, (...)”* (artículo 58); y *“El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. (...)”* (artículo 88), el TC concluye que a través del régimen laboral agrario *“el Estado Social y Democrático de Derecho, cumple un rol de fomento y promoción del empleo productivo como parte del progreso social y económico encomendado; esto es promover el acceso a un puesto de trabajo (como parte del contenido esencial del derecho al trabajo), reconociéndose además la necesidad de apoyo estatal preferente al sector agrario para su desarrollo”.*
- ✓ *“Si bien se ha intervenido legislativamente a través del establecimiento de un régimen laboral especial para el agro, no es menos cierto que el grado de optimización del fin constitucional, es decir el grado en el que el Estado viene logrando progresivamente promover y fomentar el acceso al empleo en el agro (...) mediante la adopción de una medida legislativa especial constitucionalmente permitida (artículo 103), es, sin duda, superior”.*
- ✓ La intervención legislativa especial adoptada para regular los derechos laborales y sus contenidos mínimos para el sector agrario es la menos gravosa más aún cuando la propia Constitución habilita su establecimiento (artículo 103).