

Agroexportación, crecimiento económico y derechos laborales

Julio Gamero Requena*

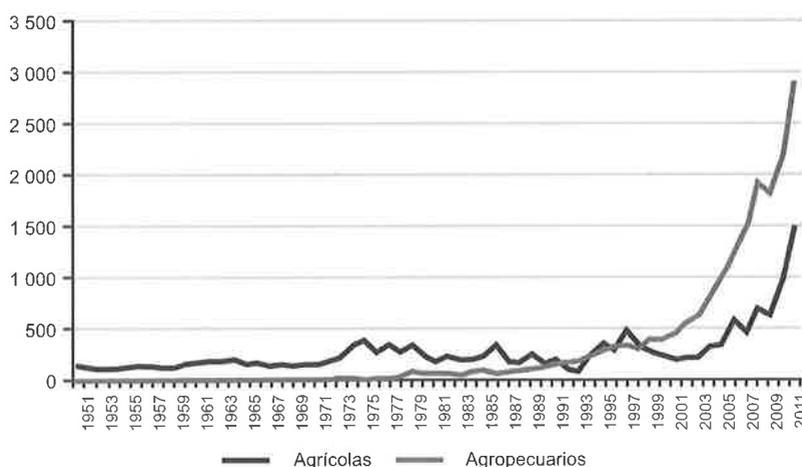
Resumen

El boom de las exportaciones agropecuarias es innegable. Estas se han duplicado en los últimos diez años y sus mercados de destino se han diversificado junto con la ampliación en el portafolio de productos. El número de asalariados asciende a más de 200 mil en dicha actividad, sin embargo sus condiciones salariales y de empleo distan de los estándares de trabajo decente y no guardan correspondencia con la notable expansión de dicho sector. ¿A qué se debe dicha situación? El presente artículo desarrolla la hipótesis que ello obedece a la persistencia de un arreglo laboral inequitativo que se asentó a comienzos de los noventa.

En los noventa empezaría el llamado “boom” de la agroexportación. Las tradicionales exportaciones agrícolas –café, algodón, maíz– empezaron a ser desplazadas por flujos crecientes de otros productos que fueron denominados como *no tradicionales*, destacando entre ellos el espárrago, las legumbres, frutas, cereales.

* El autor ha sido Presidente de Desco, ex Viceministro de promoción del empleo y mypes. Es Profesor en la FIECS y en la Maestría de Relaciones Laborales en la PUCP. Es consultor de la OIT, OPS, CAN y de instituciones estatales. Cuenta con diversas publicaciones en temas de empleo, mypes y políticas sociales.

Gráfico 1
Exportaciones FOB, 1950 - 2011/ junio (en millones de US\$)



Fuente: BCRP e INEI
 Elaboración: Propia

Si bien, como se observa en el Gráfico 1, las exportaciones de productos agropecuarios –las denominadas *no tradicionales*¹– comenzaron su tendencia ascendente en los noventa, ha sido en el marco de la llamada ley de promoción agraria, Ley 27360 de octubre de 2000, que dichas exportaciones aumentarían su tasa de crecimiento en forma exponencial. La referida Ley alentó la presencia de la gran inversión en el sector agrario al incorporar un régimen tributario más ventajoso que el del régimen general -15% de impuesto a la renta en vez de 30%- y un régimen laboral particular que supuso un menor costo de la contratación (ver Tabla 1).

Si bien dicha normativa incorporó incentivos para la atracción del gran capital en las zonas de la costa, ello no ha sido suficiente para dinamizar al conjunto de la actividad agrícola. Más bien se ha constituido en un elemento que habría acentuado la diferenciación entre el denominado “agro moderno”, básicamente de agro exportación, y el “agro tradicional” que se encuentra más orientado hacia el mercado interno y que descansa en la pequeña producción. Por ejemplo mientras las exportaciones agro pecuarias vienen creciendo a tasas superiores al 10%, el PBI agrícola registra tasas de variación inferiores al promedio de la economía (BCRP, 2000 – 2011).

¹ Bajo esta denominación aparecen contabilizadas las exportaciones de espárragos, alcachofas, paltas, uvas, pimientos, etc.

Dicha hipótesis supondría revisar la imagen del “boom” agro exportador, en el sentido que no es sinónimo de “boom” para toda la agricultura. Es sólo para parte de ella, la más integrada al mercado mundial. Dicha actividad, por lo demás, puede que –por efectos de la ley agraria- se encuentre recibiendo más transferencias desde el Estado que la pequeña agricultura. Así, mientras sus resultados se encuentran gravados con un 15% de impuesto a la renta, el régimen general comprende un 30%. A ello tendría que sumarse la transferencia de recursos desde los trabajadores y la seguridad social. En el primer caso, debido al menor costo anual del jornal agrario y, segundo, al menor aporte que realizan las empresas agrícolas a ESSALUD (4% de la planilla en vez del 9% que realiza el resto de empresas). Restaría consolidar un análisis costo–beneficio para transparentar la magnitud y sostenibilidad del “boom” agro exportador. Ello sin incorporar, aún, la variable medio ambiental.

El régimen laboral agrario

Originalmente la Ley 27360 debía regir hasta diciembre del año 2010, pero en el 2006 fue extendida su vigencia hasta fines del año 2021². Esta ley ha sido motivo de preocupación de juristas, organizaciones defensoras de los derechos laborales y de las centrales sindicales pues transgrediría derechos adquiridos y reconocidos formalmente, al extremo que en el año 2006 fue objeto de una acción de inconstitucionalidad planteada por el Colegio de Abogados de Ica. El Tribunal Constitucional (TC) desestimó dicha acción argumentando que, de acuerdo al artículo 103 de la Constitución de la República, “pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de diferencias de las personas” (sentencia 00027-2006-PI/TC).

Para el TC, las diferencias de trato legislativo se justifican en el artículo 103º 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. En el caso del régimen agrario, las particularidades del mercado de trabajo en el sector, caracterizado por la temporalidad, aleatoriedad, movilidad, estacionalidad, informalidad y dificultad en el acceso al empleo justificarían un trato excepcional y especial.

² Normas inicialmente transitorias han devenido, así, en permanentes. Junto con este caso se encuentran: el DL 1086, que extiende el régimen laboral especial de la mype hasta el 2015 y el régimen laboral de las exportaciones no tradicionales, DL 22342, que cumple 33 años en el 2011.

Tabla 1
Comparación entre el régimen laboral común y la ley 27360

	Régimen común	Ley N° 27360 (oct. 2000)
Rasgos generales	Régimen común	Régimen laboral, de carácter especial y transitorio ⁴ aplicable tanto a las personas naturales o jurídicas que desarrollaran cultivos y/o crianzas en el ámbito rural (con excepción de la industria forestal), como a las personas naturales o jurídicas que realizaran actividad agroindustrial.
Jornada de trabajo	Máximo 8 horas diarias ó 48 horas semanales.	Jornadas acumulativas; sólo se paga el sobretiempo cuando exceda <i>en promedio</i> los límites máximos permitidos por la ley
Remuneraciones	Salario no inferior a la Remuneración Mínima Vital. Además, Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) y las Gratificaciones	Remuneración no inferior a la Remuneración Mínima Legal, pero ya incluyendo las Gratificaciones legales y la Compensación por Tiempo de Servicios
Vacaciones	Descanso vacacional remunerado de treinta (30) días calendarios remunerados por cada año de servicios;	Descanso vacacional de quince (15) días calendario remunerados, por cada año de servicios.
Gratificaciones legales	Dos gratificaciones al año: una en julio y otra en diciembre, con un monto, en cada caso, equivalente a la remuneración mensual que perciba el trabajador en la oportunidad en que corresponda su pago.	Se incluyen ambas gratificaciones en el salario diario del trabajador.
Compensación por tiempo de servicios	Los empleadores depositan tantos dozavos de la remuneración computable percibida por el trabajador como meses completos haya laborado.	Se subsume en el salario diario.
Indemnización por despido arbitrario	Se pagan 45 días (1½ remuneración) por cada año efectivo de servicios hasta un tope de 360 días.	Se paga sólo 15 días (1/2 remuneración) por cada año efectivo de servicios con un tope de 180 días.
Seguro de salud	9%	4%

Fuente: Elaboración a partir de Javier Mujica Petit, "Cuando el comercio avanza y el trabajo decente retrocede. Análisis de los decretos legislativos en el TLC Perú - EE.UU". en materia laboral. Red-GE, 2009. Disponible en <http://www.redge.org.pe/sites/default/files/Cuando%20el%20comercio%20avanza%20-%20Javier%20Mujica.pdf>

⁴ La ley originalmente determinó su vigencia por diez años. Luego fue prolongada hasta el año 2021.

Más específicamente, para el TC la legislación laboral diferenciada del régimen laboral común para el sector agrícola resultaría un medio idóneo y menos gravoso para promover y fomentar el empleo en este ámbito de la economía. Además, la medida optimizaría de mejor manera el objetivo constitucional de promover y fomentar el acceso al empleo en el agro. Agrega el TC que la Ley N° 27360 tiene una vocación de temporalidad que no se debe perder de vista y cuya última prórroga prevista ha extendido su vigencia hasta el año 2021.

Con ello, el TC ha validado el régimen agrario señalando que es un régimen que promueve la formalidad y que hay diferencias entre la labor agraria y las labores urbanas. Sin embargo, es interesante que, aún cuando en esta sentencia el TC revela los factores objetivos (temporalidad, estacionalidad o movilidad e trabajadores), que hacen al trabajo agrario distinto del trabajo desarrollado en los otros sectores de actividad, no se limitan las diferencias de trato del régimen a aquellas peculiaridades (por ejemplo, en otras legislaciones es admisible el contrato temporal en el sector agrario) ni otorga un plus de protección proporcional al carácter penoso de la labor agraria (mejor seguridad social, más temprana) que se describe a lo largo de la sentencia. Por el contrario, como respuestas a esos factores diferenciales, el TC valida un régimen laboral con un protección distinta y menor a la de los trabajadores del régimen general en base a un supuesto objetivo de fomento progresivo del empleo.

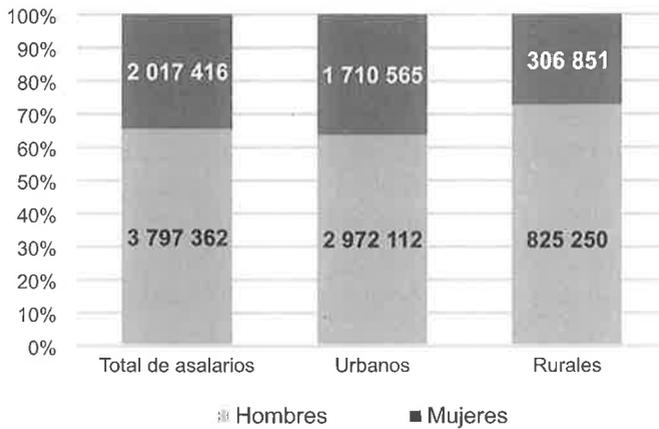
Cabe agregar que en el régimen agrario las medidas promocionales son temporales -hasta el 2021!-, pero carecen de participación y monitoreo tripartito. La OIT ha señalado que todas las medidas de política con incidencia en la condiciones de empleo, deben ser objeto de monitoreo y evaluación constante, en el marco de diálogo social, para revisar su aptitud en lograr el objetivo planteado. Así lo señala el párrafo a) del artículo 2 del Convenio núm. 122 (ratificado por el Perú) donde se exhorta a cada miembro a revisar las medidas adoptadas para lograr los objetivos del pleno empleo, productivo y libremente elegido.

Sindicalización y modalidades de contratación

Como se ha señalado, la Ley 23760 alentaría el ingreso de la gran inversión al agro costeño y junto con ella se retomaría un proceso de salarización de las relaciones laborales luego de un largo interregno⁵. Una particularidad de este proceso es la creciente incorporación de mano de obra femenina. En el 2008 representaba el 27% del total de los asalariados rurales (ver Gráfico 2) y de dicho porcentaje un 52% se localizaba en el sector primario (ENAH0, 2008).

⁵ Con el inicio de la reforma agraria a fines de los sesenta, la expansión de las relaciones capital-trabajo entraron en suspenso hasta fines de los noventa.

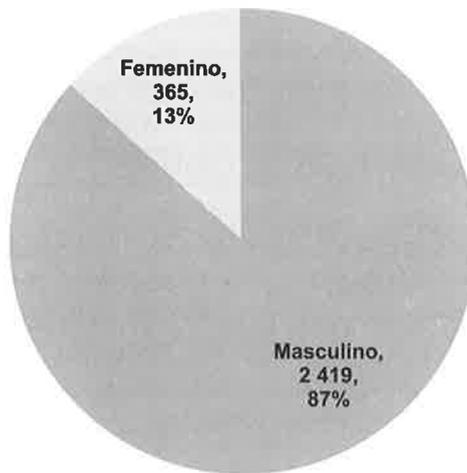
Gráfico 2
Perú 2008: Distribución de los asalariados por género y ámbito



Fuente: ENAHO 2008, tomado de Eguren, Fernando, Caso de Perú en Políticas de Mercado de Trabajo y pobreza rural en América Latina, CEPAL, FAO, OIT, 2010

De acuerdo con información proveniente de la Planilla Electrónica (PE) del Ministerio de Trabajo, en el 2009 en el sector privado se contabilizó menos de 100 mil sindicalizados. De ellos 11% correspondían a trabajadoras y 89% a varones. En el caso de la actividad agrícola, se registró un 13% de trabajadoras sindicalizadas y sólo 6 convenios colectivos culminados (MTPE, Anuario Estadístico 2009).

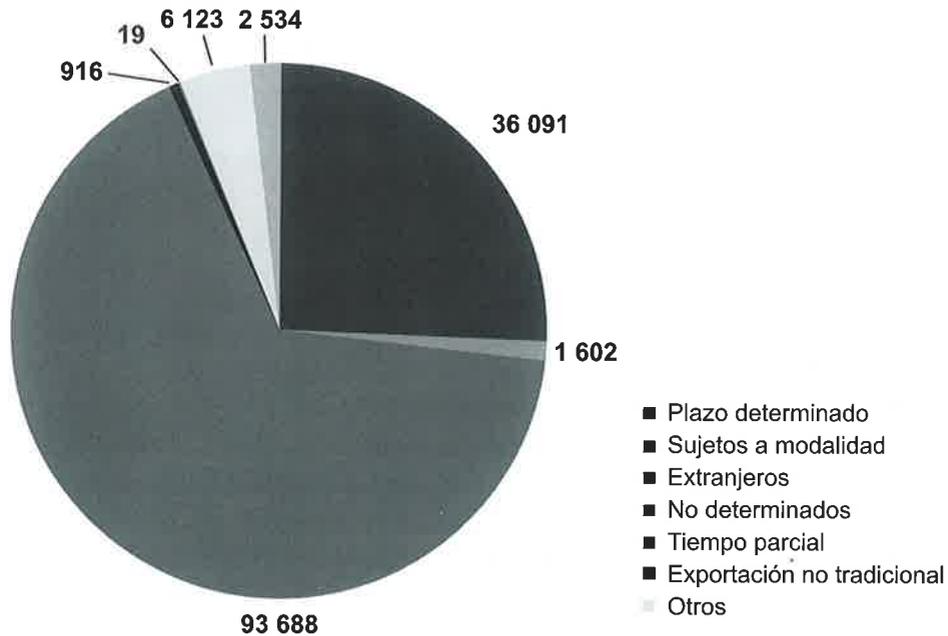
Gráfico 3
Sindicalización por sexo en la agricultura/ ganadería (2009)



Fuente: MTPE, Planilla electrónica 2009
 Elaboración: Propia

A partir de la reforma laboral liberal de comienzos de los noventa, se flexibilizó la contratación laboral surgiendo una diversidad de modalidades para ello. El régimen laboral agrario se vino a sumar a ellas. En el sector agrícola, tal como se puede apreciar (ver Gráfico 4), 2 de cada 3 contrataciones corresponden a la tipología de *sujeto a modalidad* superando ampliamente el promedio de toda la economía.

Gráfico 4
Modalidades de contratación: participación porcentual del número de contratos, agro y total

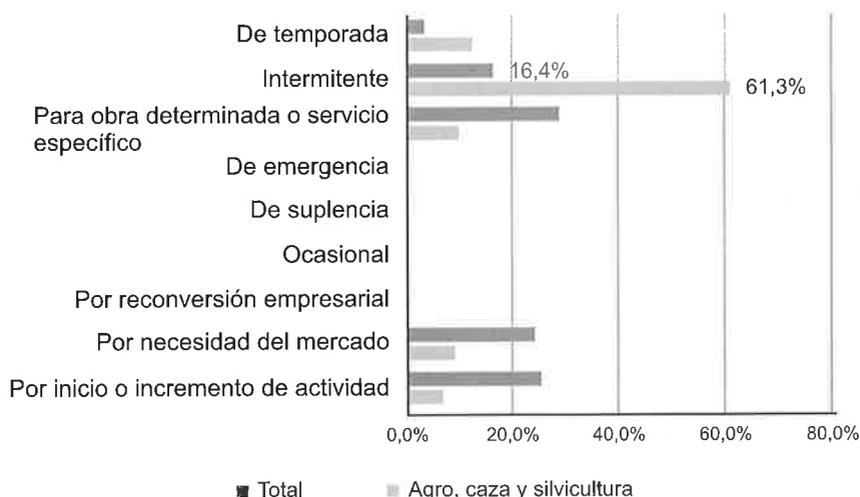


Fuente: MTPE, Planilla electrónica 2009
 Elaboración: Propia

A su vez, dentro de la categoría sujeto a modalidad, el 61,3% de dichos contratos corresponde a la condición de *Intermitentes* (ver Gráfico 5), con lo cual la mano de obra que se contrata para las labores correspondientes no llega a ser un asalariado a “tiempo completo” y con ello se debilita su inserción laboral y se estaría afectando su cobertura de la seguridad social, propia del trabajo dependiente. Este proceso, por lo demás, no hace sino debilitar el proceso inconcluso de expansión de las relaciones capitalistas en la economía peruana y que tiene como una visible expresión de ello a la persistencia de la mitad de la PEA en condiciones de trabajo independiente de baja calificación.

A junio de 2009, como ya se ha señalado, la información de la planilla electrónica sobre contratos registrados en el MTPE revela el predominio de la contratación temporal por sobre la contratación indefinida en el sector agrícola y dentro de la contratación temporal el alto número de contratos intermitentes. Según la ley, el contrato intermitente en aquel celebrado entre un empleador y un trabajador, para cubrir las necesidades de las actividades de la empresa que por su naturaleza son permanentes pero discontinuas. Los contratos intermitentes otorgan al trabajador un derecho preferencial en la contratación futura, que operará sin requerirse la celebración de un nuevo contrato o una renovación.

Gráfico 5
Participación porcentual de los contratos sujetos a modalidad, 2009



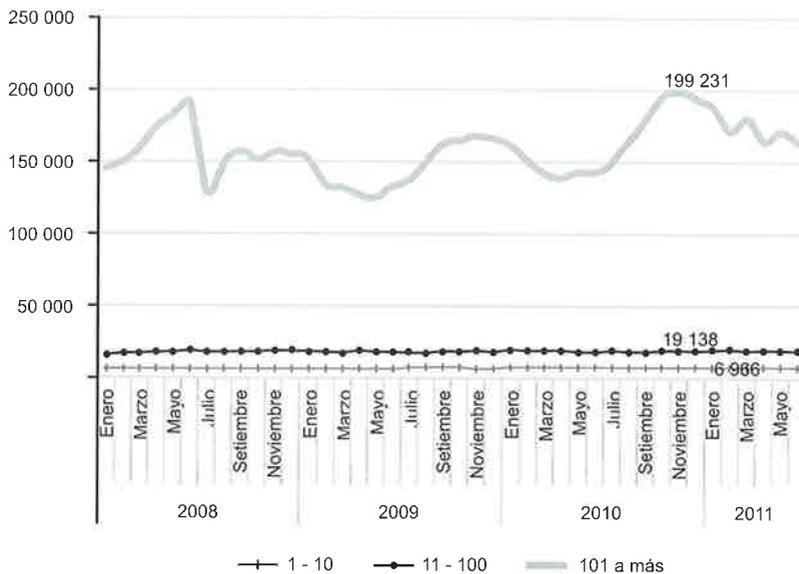
Fuente: MTPE, Planilla electrónica 2009
Elaboración: Propia

El régimen laboral agrario consagra una remuneración inferior que la percibida por el trabajador del régimen general⁶. Junto con ello se observa una extensión de una modalidad de contratación que coloca al trabajo agrícola en una condición de alta inestabilidad y discontinuidad laboral con los efectos adversos que ello conlleva en términos de acumulación de su experiencia laboral, de rupturas en el acceso y cobertura a los mecanismos de la protección social y de incertidumbre en el proyecto de vida de quienes laboran en dicho sector.

⁶ En el caso del salario mínimo agrario la no incorporación de la asignación familiar (10% de la remuneración mínima) y el menor goce vacacional (15 días en vez de 30) lo pone en clara desventaja frente al salario mínimo del régimen general, en términos de costo anual.

Por su parte, las empresas que dan empleo a dichos trabajadores/as no son de poca escala. En consonancia con la inversión realizada se encuentra, por ello, que el 85% de todo el empleo dependiente registrado en el sector agrícola está localizado en empresas de más de 500 trabajadores (MTPE, Planilla electrónica 2009). Es decir, en grandes unidades productivas. Dicha concentración es bastante elevada si se la compara con el promedio de la economía. En este caso, el 68% del empleo dependiente corresponde a empresas de dicha envergadura que, de otro lado, cuenta con un mejor estándar laboral que su similar del sector agrícola.

Gráfico 6
Evolución del empleo por tamaño de empresa: Régimen Laboral Agrario, 2008 – 2011 (junio)



Fuente: MTPE, Planilla Electrónica
 Elaboración: Propia

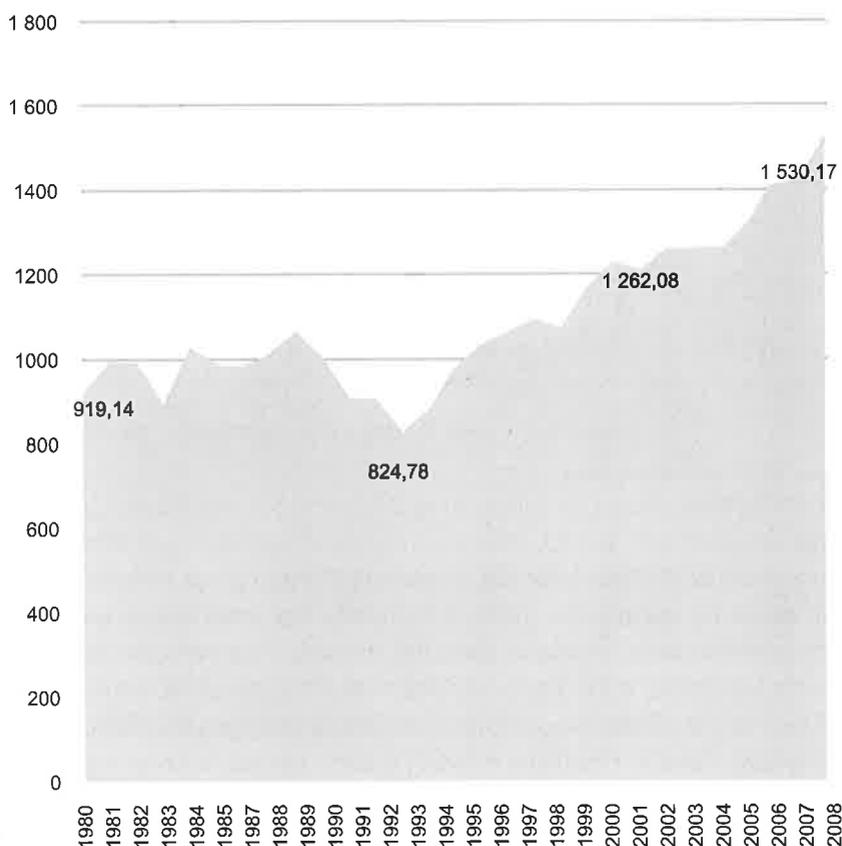
En el caso de la agroexportación, consecuentemente, se encuentra una clara asimetría entre el capital y el trabajo. Por un lado hay empresas fuertes, extensas y grandes empleadoras. Desde el lado del trabajo, a su vez, se encuentran trabajadores asalariados “a medias”, con una tasa de sindicalización menor (1,85%, Planilla Electrónica 2009), en comparación con la ya baja tasa de sindicalización general (4,42%, Planilla Electrónica 2009) y con, apenas, 6 convenios colectivos registrados en el 2009 (MTPE, Anuario Estadístico 2009). La autoridad de trabajo, bajo el principio de igualdad de oportunidades, debiera actuar fortaleciendo el cumplimiento efectivo de la ley para desincentivar las prácticas anti sindicales

ejercidas por una parte de las empresas. Para ello, entre otros elementos, es clave el refuerzo de la inspección laboral.

Salarios bajos y alta productividad

En el sector agrícola y de agro exportación los trabajadores cuentan con poca capacidad de negociación ya que muestran una densidad sindical sumamente baja, periodos de discontinuidad laboral y una legislación laboral que consagra un salario mínimo inferior al del régimen general. Inversamente, la tendencia en los niveles de productividad agrícola es creciente (Banco Mundial, 2011), como se puede apreciar en el gráfico siguiente. De 1991 en adelante, la productividad en el agro se ha incrementado en un 85%.

Gráfico 7
Perú 1980 – 2008, Productividad agrícola (USD a precios constantes de 2000)

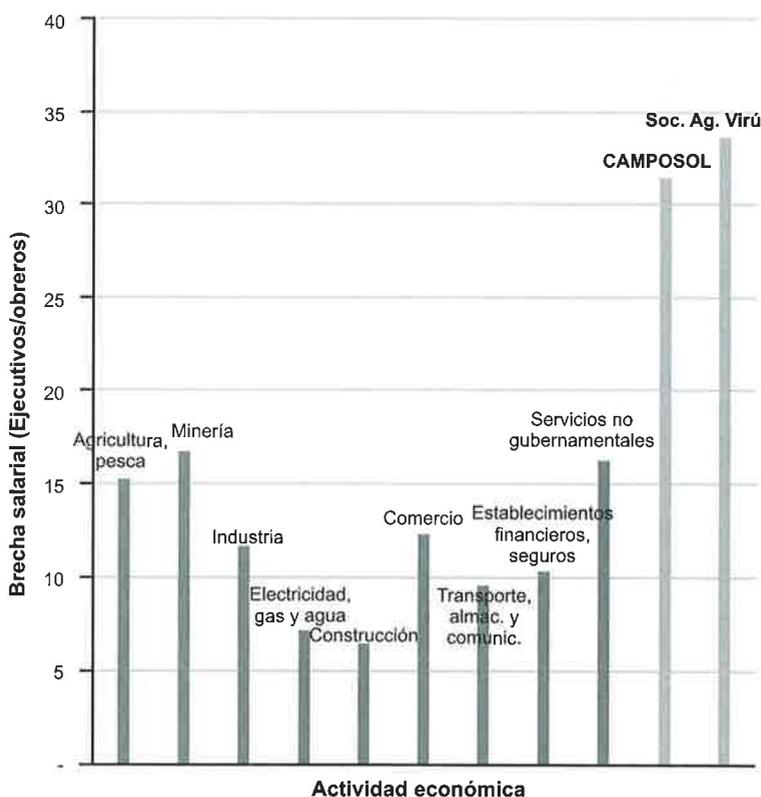


Fuente: Banco Mundial, <http://datos.bancomundial.org/indicador/EA.PR.D.AGRI.KD>

La asimetría en la capacidad de negociación entre el capital y el trabajo se ve expresada en que incluso los trabajadores que cuentan con sindicato y negociación colectiva enfrentan severas limitaciones para lograr mejoras salariales.

Analizando, por ejemplo, la brecha salarial (ver Gráfico 8) -entendida como la distancia entre el ingreso del personal ejecutivo y el obrero, o el número de salarios de un obrero contenidos en el sueldo de un ejecutivo- se encuentra que en empresas emblemáticas del boom agro exportador la brecha salarial, ya definida, asciende a 31 o 33 veces mientras que en el resto de actividades económicas ella fluctúa entre 7 y 15 veces.

Gráfico 8
Brecha salarial⁷ por actividad económica (2009)



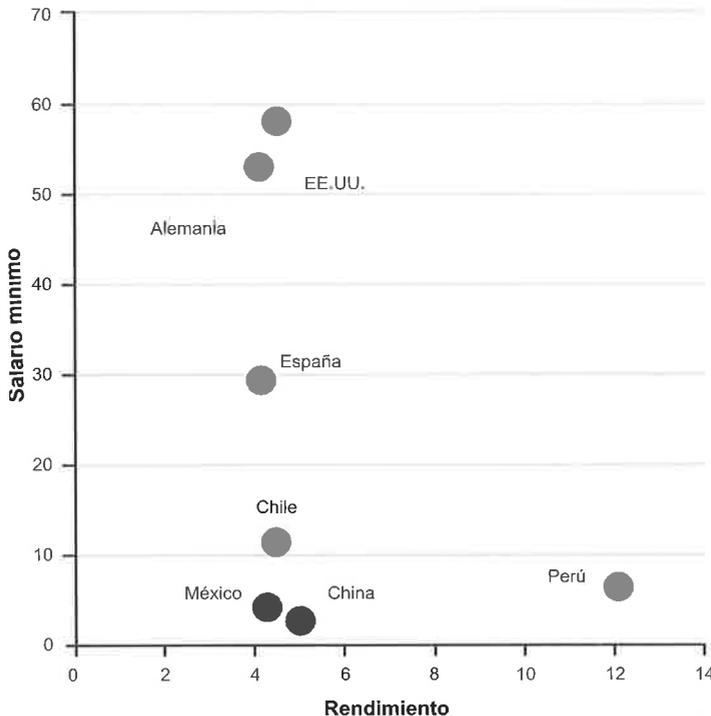
Fuente: MTPE, Dictámenes Económico laborales de S. A. Virú, CAMPOSOL y PEEL, 2009
Elaboración: Propia

⁷ Se define brecha salarial al cociente que resulta de dividir el sueldo de la categoría ocupacional Ejecutivo entre la categoría Obrero.

¿Es acaso la condición salarial vulnerable, desventajosa del trabajo en la agro exportación, el elemento de su competitividad a nivel internacional? Si esto fuera así, la denuncia internacional por incurrir en prácticas calificadas de “dumping social” estaría en la orden del día.

Analizando el caso del espárrago peruano, por ejemplo, se encuentra que ello no es así (ver Gráfico 9). El rendimiento de dicho cultivo⁸ -derivado de condiciones climáticas, ubicación geográfica de los cultivos y de la tecnología presente- es poco más del doble que su competencia en el mercado internacional (ver el eje horizontal, de izquierda a derecha en el Gráfico 9). Por ello el Perú ha logrado ubicarse como el primer exportador mundial de espárragos desplazando a México en su condición de principal proveedor del mercado de EEUU.

Gráfico 9
Rendimiento del espárrago peruano (Tn/ Ha) y salario mínimo (USD nominal diario)



Nota técnica: el rendimiento del espárrago corresponde a Tn/ Ha y es dato del 2007. Los salarios mínimos corresponden a 2010 y están expresados en USD diarios. Tomado de Asociación Aurora Vivar, Agroexportación: competitividad, condiciones laborales y dumping social, pdf disponible en http://www.redge.org.pe/sites/all/files/JGAMERO_EXPO.pdf

⁸ Se define rendimiento como la relación entre (TM cosechadas/ TM sembradas).

Sin embargo, dicha condición de un rendimiento productivo que duplica la media mundial no va acompañada de una mejor ubicación de sus trabajadores en la escala salarial internacional. En este caso, el Perú se encuentra entre los países con salarios más bajos cuando la razón tecnológica permitiría un mejor nivel salarial. Si ello no es así, es un tema de institucionalidad laboral interna, que ha venido siendo adversa al trabajador, y menos el referido con el nivel de capital humano de dicho sector.

Hacia un nuevo acuerdo laboral

Lo mostrado con las condiciones laborales de las/os trabajadoras/es de la agro exportación es una de las secuelas de la reforma laboral liberal implementada a comienzos de los noventa. El tema laboral abordado en la ley de promoción agraria no sólo penaliza el trabajo, al recortarle derechos laborales salariales, sino que dicha condición la “eleva” al rango de “incentivo” necesario para atraer la gran inversión privada en dicho sector.

La inversión es necesaria, es clave para generar empleo. Cabe recordar, sin embargo, que la inversión (o capital) necesita del trabajo para poder realizarse a través de una función de producción. Sin trabajo no hay capital que pueda reproducirse. Capital y trabajo son indisolubles. Hoy, más que sustitutos perfectos son factores complementarios.

En ese sentido las políticas de atracción de la inversión privada —entre ellas, la ley de promoción agraria— han sido políticas “cojas”. Sólo se han concentrado en el factor capital, dejando de lado el trabajo como elemento que condiciona la actividad económica a desarrollarse y que asegura el valor agregado potencial que contendrá un determinado flujo de inversiones.

Porter, entre otros, señala que las ventajas competitivas se construyen, no se dejan al azar de la “mano invisible”. Y, por ello, no sólo para atraer inversión de mejor calidad sino para imprimirle sostenibilidad al crecimiento económico se requiere de adicionar similar esfuerzo pero, ahora, orientado hacia el trabajo. Es decir, al mejoramiento de las condiciones de la oferta laboral.

En el caso de la agro exportación ello supone bien, a través de la política pública o a los condicionantes de toda inversión en dicho sector, implementar prácticas que mitiguen, preserven, faciliten y refuercen el capital humano y sus condiciones de trabajo en dicha actividad. Para esto último, del teorema del salario como “costo” y del trabajo como sustituto perfecto del capital debiera transitarse a la teoría de los salarios de eficiencia y al enfoque de trabajo decente como medios de alentar el mejoramiento de la productividad, de retención de mano de obra en un sector intensivo en trabajo y garantizar el ejercicio de los

derechos⁹ y el diálogo social que le corresponden, como personas y ciudadanos/as, a quienes trabajan en dicho sector.

Todo ello supone la necesidad de acometer la tarea de generar un nuevo acuerdo laboral que acabe consagrando una institucionalidad distinta a la prevaliente, que permita que el trabajo recupere la centralidad que le corresponde, no sólo como derecho humano sino como el medio más eficaz y sostenible de superación de la pobreza.

Bibliografía

BANCO MUNDIAL (2011), Datos Banco Mundial. Disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/EA.PRD.AGRI.KD>

BCRP (2011), Diversas Notas Semanales

EGUREN, Fernando (2010), Caso de Perú en *Políticas de Mercado de Trabajo y pobreza rural en América Latina*, CEPAL, FAO, OIT.

GAMERO, Julio (2011), *Presentación Agroexportación: competitividad, condiciones laborales y dumping social*, pdf disponible en http://www.redge.org.pe/sites/all/files/JGAMERO_EXPO.pdf

MTPE (2010). Dictámenes Económico laborales de S. A. Virú, CAMPOSOL

_____ (2010). Planilla electrónica 2009

MUJICA PETIT, Javier “*Cuando el comercio avanza y el trabajo decente retrocede. Análisis de los decretos legislativos en el TLC Perú - EE.UU*”. Red-GE, 2009. Disponible en <http://www.redge.org.pe/sites/default/files/Cuando%20el%20comercio%20avanza%20-%20Javier%20Mujica.pdf>

⁹ Paul Krugman, en su artículo Grados académicos y empleo (Gestión, 9 de marzo 2011) ha escrito “... si queremos tener una sociedad en la que la prosperidad sea ampliamente compartida... necesitamos restaurar el poder de negociación laboral que se ha perdido en los últimos 30 años de modo que los trabajadores ordinarios así como las superestrellas tengan la capacidad de conseguir buenas remuneraciones. También necesitamos garantizar los derechos esenciales para todos los ciudadanos, sobre todo el acceso al cuidado de la salud.”