

EL SECIGRA: mano de obra barata

Análisis crítico de una innovadora modalidad de extralimitación estatal

Gonzalo Varillas Cueto

Alumno de octavo ciclo de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
Miembro de la Asociación Civil Ius et Veritas.

En 1992 se promulgó el Decreto Ley No.25647 que creó el Servicio Civil de Graduandos -SECIGRA- Derecho. Tras una serie de modificaciones, este servicio se encuentra regulado por el Decreto Ley No.26113 y reglamentado por el Decreto Supremo No.007-96-JUS.

Antes de iniciar el análisis que pretendemos realizar de esta institución, revisaremos cómo es que fue concebida por el legislador al momento de la promulgación de las normas que la crearon y regulan.

De la lectura de las normas señaladas queda establecido que el SECIGRA es considerado como “el aporte organizado, sistemático y supervisado del estudiante de Derecho a la comunidad”. Asimismo, es considerado como una “acción complementaria para coadyuvar a una más pronta y eficiente administración de justicia y administración pública, ampliando el ejercicio práctico de la profesión e incentivando la responsabilidad social del graduando”.

Al respecto, consideramos que tras la máscara de conceptos muy loables como “aporte de los estudiantes” y “responsabilidad social” se esconde en realidad un mecanismo a través del cual el Estado elude enfrentar directamente una serie de responsabilidades, además de vulnerar una serie de derechos y principios que trataremos de explicar a continuación.

A todos nos queda claro que es obligación del Estado la solución de todos los problemas de la comunidad. El Estado debe proporcionar a los ciudadanos una maquinaria eficiente que permita cubrir todas sus expectativas y que a su vez conlleve a tener una sociedad más justa, más moderna, más eficiente; en resumen, una sociedad mejor.

Las expectativas generadas en los ciudadanos, respecto de las obligaciones del Estado, se encuentran en los más diversos campos, tales como la educación, salud, seguridad interna y externa, trabajo, estabilidad normativa y económica, vías de comunicación, aeropuertos, protección del medio ambiente, igualdad de oportunidades, etc.

Sin embargo, esta interminable lista de requerimientos de la sociedad encuentran, como resulta obvio, el impedimento presupuestal. Efectivamente, si bien para las grandes potencias mundiales la cobertura de estas expectativas no representa una gran dificultad, para la mayoría de países como el nuestro, la solución de estos problemas implican un esfuerzo económico tal, que los estados se ven obligados a establecer prioridades al momento de asignar recursos a la solución de estos problemas.

Para cualquier ciudadano de un país en vías de desarrollo no es un secreto que la solución de estas expectativas y requerimientos que plantea al Estado se tendrá que realizar paulatinamente, y que los resultados podrán ser percibidos, en la mayoría de los casos, en plazos bastante largos.

El Perú es pues uno de estos países en los que la lista de expectativas es inmensa y los recursos para cubrir las son escasos. Por tanto, la obligación del Estado pasa por establecer una correcta determinación de prioridades y asignarle a éstas los recursos necesarios a fin de solucionar los problemas.

Ahora bien, como es lógico, estos recursos provienen en gran parte de la carga tributaria recaída sobre los ciudadanos, que, por tratarse el nuestro de un país en vías de desarrollo, no podrá ser excesiva, por lo que redundando en lo anterior, la solución de muchos de nuestros problemas tendrá que esperar.

Antiguamente, cuando en una determinada sociedad ocurría, por ejemplo, una desgracia debido a un fenómeno climático y, siguiendo con el ejemplo, un puente era arrasado por la crecida del río, la solución de este problema era asumida por todo el grupo y el puente era reconstruido en base a la participación directa de los miembros de esta comunidad. La reconstrucción del puente era pues una obligación y, por lo tanto, participaban en ella todos los ciudadanos.

Haciendo un ejercicio especulativo, podemos imaginar que aquellas personas que no colaboraban, probablemente eran castigadas por las autoridades de la comunidad.

En la actualidad, la forma moderna de solución de los problemas de la sociedad es a través de los impuestos. Sería ilógico pensar que, por ejemplo, durante el fenómeno de El Niño, los ciudadanos del país hubiesen estado obligados a prestar su fuerza física en la reconstrucción de puentes, carreteras, etc. A todos nos queda claro que, ante una eventualidad como ésta, la solución iba a pasar por una importante asignación presupuestal hacia este objetivo, que es de la reconstrucción de las zonas afectadas, reduciéndose el presupuesto nacional en otros sectores que en ese momento no eran tan prioritarios, y si ese esfuerzo no era suficiente, la presión tributaria sobre los ciudadanos iba a sufrir un aumento. Tal fue el caso de los Bonos de Reconstrucción instituidos por el gobierno del arquitecto Belaúnde en 1983 para reconstruir el norte del país luego del fenómeno de El Niño de aquel año.

Como es lógico, nadie fue obligado a prestar su fuerza de trabajo en la solución de este problema, sin que esto signifique una falta de solidaridad social, sino

que quedaba claro que era a través de los tributos que se llevaría a cabo la reconstrucción nacional. En esta moderna forma de asumir la responsabilidad que todos tenemos como miembros de una comunidad radica el aporte solidario de todos los peruanos ante este problema. Finalmente, el costo del fenómeno de El Niño estamos pagándolo todos, lo que se percibe en un reducido crecimiento durante el año 1998 y probablemente durante éste.

Uno de los principales problemas de nuestro país es la ineficiente administración de justicia y administración pública. A nuestro juicio, la solución de este problema es prioritaria y, por tanto, la asignación presupuestal debería ser mayor. Sin embargo, el Estado, lejos de asumir directamente la solución de este problema y de asignar la partida presupuestaria que el mismo requiere, recortando el gasto en otros sectores como publicidad, viajes y asesores por ejemplo, ha instituido un sistema abiertamente injusto en el que involucra y afecta en forma directa únicamente a un sector de la sociedad -los graduandos de Derecho- como si este problema sólo afectara a este sector y no a toda la comunidad.

Nos preguntamos por qué los alumnos de Derecho son obligados a realizar este servicio como requisito previo a la obtención del título de abogado. ¿Es que acaso los abogados graduados no tienen la obligación de ser solidarios? Tal vez entonces, los graduandos de veterinaria podrían trabajar un año en la Sociedad Protectora de Animales, si es que existe, y los futuros arquitectos podrían realizar su servicio solidario en las oficinas de planeamiento urbano de la municipalidad de su sector, o los futuros maestros podría realizar su servicio en los colegios estatales, o los futuros arqueólogos en el Instituto Nacional de Cultura.

Estas supuestas formas solidarias suenan tan absurdas como lo es el SECIGRA puesto que, como ya se ha señalado, la forma moderna de solidaridad con la comunidad es el pago puntual de los tributos.

El exceso de solidaridad se denomina altruismo y depende de cada ciudadano si lo practica o no.

La razón por la cual en la actualidad esta solidaridad se practica a través del cumplimiento de las obligaciones tributarias tiene también una explicación económica. En efecto, el hecho de tener que prestar

efectivamente este servicio implica que los ciudadanos que lo presten no cumplan con su rol en la sociedad y tengan que dejar de lado las actividades productivas a las cuales se dedican, dejando muchas veces de percibir los ingresos que podrían percibir en caso de continuar con su actividad cotidiana, frenando de esta manera el crecimiento económico del país.

El SECIGRA grafica esta situación en forma clara. Un practicante de un estudio de abogados en Lima percibe aproximadamente 300 nuevos soles mensuales. Un secigrista de la modalidad “pleno” (ocho horas diarias) percibe como estipendio solamente 200 nuevos soles. Es decir que los practicantes de Derecho, al tener que realizar su SECIGRA, en realidad están perdiendo dinero, puesto que a un estudiante de Derecho que realiza el SECIGRA en la modalidad de “pleno” le resultaría imposible continuar realizando sus prácticas pre-profesionales en un estudio, banco, empresa, etc.

Por su parte, los que realizan el servicio bajo la modalidad de “semipleno” usualmente aún no han concluido sus estudios y por lo tanto tienen que compartir su jornada educativa con el SECIGRA, resultándoles prácticamente imposible también realizar una práctica en el sector privado.

Es claro que este detrimento en los ingresos de este sector de la comunidad reduce su poder adquisitivo y por consiguiente, conlleva a frenar el crecimiento económico del país. Al generarse menos recursos se frena también la circulación de los mismos, y por lo tanto el crecimiento económico.

Se debe tener en cuenta que un gran porcentaje de secigristas prefieren realizar el servicio en la modalidad de “pleno” una vez que han terminado sus estudios en la universidad con el objetivo que no interfiera con sus estudios. En este caso, es claro que si estos estudiantes hubiesen podido obtener sus títulos profesionales una vez concluidos sus estudios, podrían obtener ingresos más altos.

El Estado debe pues enfrentar el problema directamente asignando más recursos y contratando al personal necesario para llevar adelante una verdadera reforma judicial y administrativa. El SECIGRA deja la impresión de que cuando se inició la reforma del

Estado, en realidad se despidió más trabajadores de los que se debía, subsanándose este diferencial con la obligatoria participación de los futuros abogados.

Las universidades son las llamadas a incentivar la responsabilidad social de sus estudiantes y no el Estado con mecanismos obligatorios de subempleo.

Debemos aclarar que la solución no pasa por un aumento en el monto del estipendio de los secigristas, pues el sector privado siempre podrá ofrecer más, sino de reestructurar el sector público de manera tal que en él laboren la cantidad de trabajadores que realmente se necesita, que éstos tengan sueldos razonables que les permita trabajar sin preocupaciones y que el Estado ofrezca programas de capacitación en forma relativamente periódica, de manera tal que el nivel de los empleados públicos sea cada vez mayor, siendo cada vez más eficiente el servicio que ofrecen a la comunidad.

2 SECIGRA y libertad de trabajo.

Para poder establecer este paralelo debemos en primer lugar dejar claro que el SECIGRA encierra en realidad una relación laboral. Javier Neves⁽¹⁾ señala como elementos esenciales de la relación laboral a los siguientes: la prestación personal del trabajo, la subordinación y la remuneración.

En el caso del SECIGRA, queda claro que estos tres elementos esenciales están presentes. En primer lugar, el secigrista es quien presta el trabajo en forma personal. Las labores que se le asignen deberán ser desempeñadas por él, no existiendo la posibilidad de delegar esta obligación, ni mucho menos, de darse la posibilidad de la subcontratación.

Javier Neves define la subordinación como “un vínculo jurídico entre el deudor y el acreedor de trabajo, en virtud del cual el primero le ofrece su

(1) NEVES MUJICA, Javier. *Introducción al Derecho del Trabajo*. Lima: Editogrant, 1997. p.169.

actividad al segundo y le confiere el poder de conducirla⁽²⁾. Este poder de dirección, tal como lo entiende Neves, se presenta claramente en el caso del SECIGRA, ya que el jefe de la unidad receptora es quien dirige, fiscaliza y sanciona al secigrista. Este jefe imparte instrucciones tanto en forma genérica, mediante reglas válidas para toda o parte de la institución, como en forma específica, destinadas al secigrista en concreto.

El secigrista pues, debe obedecer al jefe de la unidad receptora o al jefe que se le asigne, cumpliendo las reglas internas de la unidad receptora y cumpliendo asimismo las labores que se le asignen en los plazos que para ese fin se le concedan.

Lo señalado se desprende además del Reglamento del SECIGRA, que señala que éste es “un aporte organizado, sistemático y supervisado”, es decir, que se realiza en base a lo que la unidad receptora disponga, en la forma en que lo disponga y en el horario que disponga; es decir en forma subordinada. Además este reglamento establece las sanciones aplicables en caso de incumplimiento como lo establecería cualquier empresa en su reglamento interno.

En cuanto a la remuneración, el mencionado reglamento señala en su artículo 26 que los secigristas tienen derecho a percibir un estipendio por el servicio prestado. Este estipendio es actualmente de 200 nuevos soles en la modalidad de “pleno” y de 100 nuevos soles y 50 nuevos soles en las modalidades de “semipleno” y “especial” respectivamente.

Recogiendo lo señalado por Neves, en el sentido que la remuneración tiene carácter contraprestativo y constituye el íntegro de lo que el trabajador recibe por sus servicios, el estipendio que recibe el secigrista tiene claramente naturaleza de remuneración. Este extremo no resiste mayor análisis si tenemos en cuenta los dos elementos esenciales anteriores. El “estipendio” que percibe el secigrista no es una propina ni una liberalidad del empleador, sino que es simplemente una remuneración. En realidad una magra remuneración.

Teniendo en cuenta lo señalado, y teniendo también siempre presente el principio de la primacía de la realidad, llegamos a la conclusión de que el SECIGRA

implica una relación laboral entre el Estado, a través de las unidades receptoras, y el secigrista.

El principio de la primacía de la realidad debe entenderse como el principio por el cual estaremos ante una relación laboral en la medida que los elementos esenciales de ésta se presenten en un caso concreto independientemente del tratamiento que se le quiera dar, el acuerdo entre empleador y trabajador que se haya suscrito o la denominación que la ley o los particulares le asignen a tal relación.

En tal sentido, resulta irrelevante, o en todo caso debería serlo, el hecho que el artículo 27 del Reglamento del SECIGRA señale al respecto que “el servicio prestado no crea vínculo laboral, no genera derechos ni beneficios sociales”.

Independientemente de los beneficios sociales, que no es el tema del presente artículo, aunque en realidad, el eludirlos es la verdadera intención del legislador al darle este tratamiento al SECIGRA; esta institución debe regirse por las norma referidas al derecho del trabajo.

Habiendo quedado claro que el SECIGRA encierra una relación laboral escondida tras una pantalla artificial sin fundamento creada por el legislador, debemos analizar la vulneración del principio constitucional de la libertad de trabajo, basándonos exactamente en el carácter obligatorio del SECIGRA.

La libertad de trabajo se encuentra consagrada en nuestra Constitución Política en el artículo 2, numerales 15 y 23. Asimismo, la encontramos en numerosos instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, etc.

La definición más clara de la libertad de trabajo que hemos encontrado es la que da el doctor Javier Neves, señalando que consiste en “el derecho de toda persona a decidir si trabaja o no, en qué actividad y para quién (...). La proclamación de la libertad de trabajo supone la prohibición del trabajo obligatorio⁽³⁾”.

De lo señalado, queda absolutamente claro que el SECIGRA vulnera el derecho, constitucionalmente consagrado, a la libertad de trabajo. En primer lugar,

(2) Loc. cit.

(3) Ibid.; p.27.

impide totalmente que el graduando de derecho realice otro trabajo si realiza el SECIGRA en la modalidad de “pleno”, y en el caso de “semipleno”, lo impide parcialmente. En segundo lugar, al ser obligatorio, desaparece la opción de elegir para quién se trabaja ni en qué actividad, puesto que el SECIGRA se presta siempre en instituciones estatales y en las actividades que el Ministerio de Justicia determine.

3 SECIGRA y autonomía universitaria.

La autonomía universitaria es un principio recogido en nuestra Constitución Política, en el artículo 18, y definida en el sentido que “cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes”.

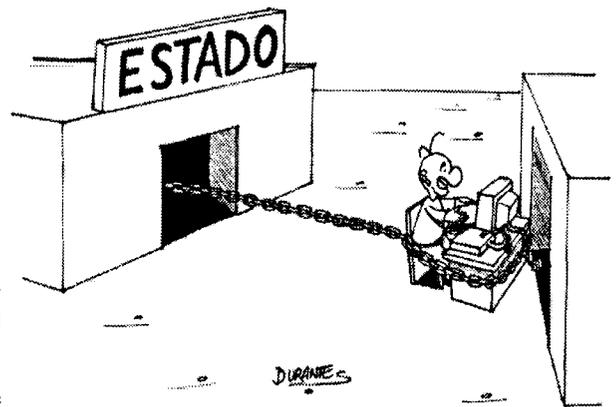
Esta autonomía implica que cada universidad tiene el poder total de decidir la currícula de las carreras que ofrece, así como el tiempo que éstas han de durar, el número de horas de dictado de los cursos, el nivel de práctica pre-profesional que se requerirá para hacerse acreedor del título que ofrece, etc.

En este sentido, el SECIGRA constituye un atropello a la autonomía universitaria. Resulta que los cursos que las universidades consideran necesarios para que sus alumnos estén en condiciones de optar el título universitario de Derecho ya no son suficientes para que el alumno sea profesional. Ahora, desde la creación del SECIGRA, el Estado, en forma unilateral, ha decidido que además de los cursos y de seis años de carrera en la universidad o más, se necesita cumplir otro requisito, el de cumplir con el servicio obligatorio del SECIGRA durante un año.

Resulta curioso, además de lamentable, que las autoridades universitarias del país hayan permitido esta vulneración a su autonomía, dejando que el Estado imponga este requisito en forma arbitraria. La misma ley que crea el SECIGRA, establece que el mismo constituye un mecanismo para ampliar el ejercicio práctico de la profesión, así como para incentivar la responsabilidad social del graduando.

Nos preguntamos entonces si las universidades,

luego de los largos años que dedican a la preparación de los alumnos, no incentivan la responsabilidad social de sus estudiantes. Creemos que cuando menos la Pontificia Universidad Católica del Perú sí lo hace, y en el caso que no ocurriese así, sus autoridades deberían replantear la educación que brindan a sus alumnos, pues consideramos que es un elemento esencial en la formación de los futuros profesionales.



Asimismo, nos preguntamos si esta responsabilidad social sólo se obtiene trabajando para el Estado y no en el sector privado. ¿Es que acaso los empleados públicos trabajan para el Estado por una cuestión de responsabilidad social? La respuesta obvia a estas interrogantes es que no. Este extremo de la ley sólo constituye un lirismo colocado en la norma con el fin de ocultar la verdadera intención del SECIGRA, la cual consiste en subsanar la carencia de suficiente personal en el sector público, la ineficacia del mismo o la ineficiente reforma que se viene realizando con la subcontratación de los futuros abogados a los que, a pesar de trabajar la jornada completa, no se les reconoce ningún derecho laboral, ni siquiera la remuneración mínima vital.

Las universidades son las llamadas a incentivar la responsabilidad social de sus estudiantes y no el Estado con mecanismos obligatorios de subempleo.

Retomando lo señalado al comienzo de este punto, resulta curioso que las universidades no hayan exigido el respeto de su autonomía en aquella oportunidad.

Tal vez haya sido porque en 1992 la popularidad del gobierno hubiese desacreditado la posición responsable de las universidades o, quizás, porque a

las autoridades universitarias no les interesa “meterse” con el gobierno cuando no hay cámaras de televisión de por medio. La impresión que nos queda es que, a lo mejor, las autoridades universitarias no están en capacidad de manejar la autonomía que tanto reclaman.

4 Aspectos positivos del SECIGRA.

No obstante lo señalado, como todo en esta vida, el SECIGRA también tiene sus aspectos positivos. En primer lugar, constituye una muy buena opción de práctica pre-profesional para aquellos estudiantes que, estando en los últimos ciclos de su preparación, no han encontrado un lugar para realizar sus prácticas.

Además, el secigrista, luego de un año de aprendizaje y de contacto con el área en la que realiza su labor, adquiere un alto nivel de calificación en dicha área. Así, quien realiza el SECIGRA en el Poder Judicial, al término del mismo, en la mayoría de los casos, ostenta un nivel en aspectos procesales y judiciales bastante bueno. Lo mismo ocurre con quienes lo hacen en el INDECOPI, la SUNAT, el Tribunal Fiscal, ADUANAS, etc.

También es cierto que, desde el sector privado, un estudiante puede obtener un alto nivel de calificación en estas áreas, lo que convierte al SECIGRA en un sistema no imprescindible.

Por otro lado, los estudiantes universitarios de últimos ciclos de estudio buscan que sus prácticas pre-profesionales les permitan obtener los contactos necesarios a fin de obtener un puesto de trabajo cuando culmine la carrera y, en tal sentido, una buena opción suele ser el lugar en que realizan estas prácticas. Sin embargo, como ya mencionamos, el SECIGRA restringe la posibilidad de poder trabajar al mismo tiempo que se realiza el servicio y se culminan los estudios.

Finalmente, debemos señalar que es muy raro que luego de realizar el SECIGRA, un secigrista sea contratado en la unidad receptora en la cual realizó el servicio, pues ello implicaría un paulatino crecimiento burocrático no acorde con nuestros tiempos, por lo que justamente, cuando el secigrista ha obtenido un aceptable nivel de destreza en el campo en el que ha

trabajado, tiene que abandonar la unidad receptora pues su servicio ha concluido.

Esto significa que el Estado, lejos de procurar una adecuada capacitación para el personal estable que labora para él, se dedica a capacitar a gran cantidad de estudiantes que, luego de la culminación de su SECIGRA, pasan a trabajar en el sector privado.

5 Conclusiones.

Luego del análisis realizado, podemos concluir lo siguiente:

a) El SECIGRA crea una relación laboral entre el Estado y los secigristas a través de las unidades receptoras.

b) El SECIGRA debe no ser obligatorio. Su obligatoriedad vulnera el derecho a la libertad de trabajo consagrado en la Constitución.

c) El SECIGRA es creado para subsanar la carencia de personal suficiente en la administración pública y el Poder Judicial, evidenciando dos posibilidades, o que con motivo de la reforma estatal se despidieron a más trabajadores de los que se debía, o que el manejo de estos sectores sigue siendo tan ineficiente como lo era antes de la reforma.

d) El SECIGRA es un mecanismo de subcontratación creado con el fin de evitar los beneficios sociales que le corresponden a los trabajadores que laboran en organismos públicos.

e) El SECIGRA atenta contra la autonomía universitaria, constituyendo un requisito impuesto unilateralmente por el Estado para que las universidades puedan otorgar el título de abogado.

f) El SECIGRA es una buena opción de práctica preprofesional para aquellos estudiantes que no encuentran un lugar para realizarlas o que pretenden trabajar en el sector público posteriormente.

g) El SECIGRA, como aporte solidario a la comunidad, es un sistema de participación social absolutamente anacrónico, pues la forma moderna de aporte solidario a la comunidad consiste en el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de cada ciudadano, y no en el trabajo físico de sus miembros. ^{AB}