

Proyecto de Ley N° 4549/2018-CR

**PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA
PRIORIZACIÓN DE MANO DE OBRA LOCAL
EN LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL
CALLAO EN LOS SERVICIOS PORTUARIOS,
AEROPORTUARIOS Y DE ADUANAS**

El **Grupo Parlamentario Cambio 21**, a iniciativa de la Congresista de la República **ESTELITA SONIA BUSTOS ESPINOZA**, en uso de sus facultades de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política y los artículos 22° inciso c), 37°, 75° y 76°, del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República

Ha dado la Ley Siguiente:



**LEY QUE PROMUEVE LA PRIORIZACIÓN DE MANO DE OBRA LOCAL EN LA
PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO EN LOS SERVICIOS
PORTUARIOS, AEROPORTUARIOS Y DE ADUANAS**

Artículo 1. Objeto de la ley.

La presente ley tiene por objeto promover el acceso al trabajo mediante la priorización de la mano de obra regional-local en los servicios portuarios, aeroportuarios y aduaneros en la Provincia Constitucional del Callao, a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 2. Declaración de necesidad pública la priorización de la mano de obra regional-local en la Provincia Constitucional del Callao.

Declárese de necesidad pública la priorización de la mano de obra regional-local en los servicios portuarios, aeroportuarios y aduaneros en la Provincia Constitucional del Callao, debiendo el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo junto con el Gobierno Regional del Callao y gobiernos locales, impulsar una Mesa de Diálogo con las empresas privadas y entidades públicas que actúan en dichos servicios, a fin de propiciar la contratación de residentes de la Provincia Constitucional del Callao hasta un 30% del total de sus trabajadores, respetando el enfoque de género.

Artículo 3. Conformación de la Mesa de Diálogo

Confórmese una Mesa de Diálogo en la Provincia Constitucional del Callao, integrada por representantes del Gobierno Regional del Callao, quien la presidirá, del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Autoridad Portuaria Nacional, RENIEC, gobiernos locales de la provincia, y representantes de las empresas privadas y entidades públicas que operan en los servicios portuarios, aeroportuarios y aduaneros, con el objeto de impulsar, lograr y monitorear acuerdos o compromisos que prioricen la contratación y capacitación de mano de obra regional-local. Las organizaciones sindicales vinculadas a dichos servicios pueden ser parte de la Mesa en caso de solicitar su participación.


.....
ESTELITA SONIA BUSTOS ESPINOZA
Congresista de la República


.....
JOSÉ MARVIN PALMA MENDOZA
Vocero Alterno
Grupo Parlamentario Cambio 21

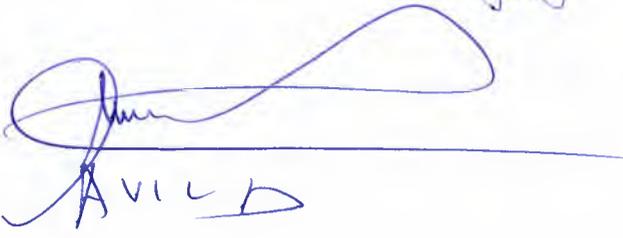

Pamela García


Marvin Palma


Concha Galvan


Estelita Garcia


Lisseth Postes


AVILA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima,16.....de.....JULIO.....del 2019.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 4549 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES,
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.



GUILLERMO LLANOS CISNEROS
Director General Parlamentario
Encargado de la Oficialía Mayor del
Congreso de la República



ESTADISTA ROSA BUSTO ESPINOZA
Congresista de la República

JOSÉ MARVIN PALMA MENDOZA
Vocero Alterno
Grupo Parlamentario Cambio 21

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. La Provincia Constitucional del Callao, en tanto territorio donde se concentran los servicios portuarios, aeroportuarios y aduaneros más importantes del Perú, acoge en su territorio una de las dinámicas económicas más pujantes y vertiginosas que no se dan en otra provincia, con efectos inmediatos y diarios, como por ejemplo, la extraordinaria congestión que producen los vehículos de carga pesada, ocasionando enormes pérdidas de horas/hombre a los que transitan por las principales vías del Callao cercanas a dichas actividades. Pese a esta intensa actividad económica, ello no se traduce en las condiciones laborales de los ciudadanos residentes de la provincia, existiendo un 30% de la población económicamente activa en condiciones de sub-empleada, porcentaje que se eleva hasta el 42% en el caso de la población femenina. Se hace imperativo analizar si el Estado puede propiciar, en el marco de una economía social de mercado, los escenarios de encuentro y diálogo con la empresa privada que opera en el territorio para promover el acceso al trabajo de los residentes de la provincia, teniendo en cuenta también la importancia de una política de prevención de los conflictos sociales por parte del Estado, y que la descentralización es un mandato constitucional y una de las principales políticas de Estado, y por tanto la descentralización económica tiene como uno de sus cimientos el impulso y desarrollo de la actividad económica y laboral en las provincias y regiones del Perú.
2. La Provincia Constitucional del Callao, según el Censo de 2017 del INEI, registra 766,805 personas en edad de trabajar (PET). De ese total, el 51,8% lo componen mujeres mientras que el 48,2% hombres. Por grupo de edad, el 34,1% lo conforman personas de 14 a 29 años de edad, el 49,8% son de 30 a 59 años, y el 16,1% incluye a personas de 60 a más

años de edad. Según el nivel de educación alcanzado, el 12,7% del total de PET cuenta con estudios primarios, el 49,4% tiene secundaria, el 19,5% cuenta con educación superior no universitaria, y el 18,4% sí tiene educación universitaria. Finalmente, en cuanto al tipo de seguro de salud de la PET en el Callao, el 28,7% de personas tiene el SIS, el 37,3% tiene ESSALUD, y el 8,3% tiene otro seguro (que incluye seguro privado, de las FF.AA. y PP y otros).¹

3. En cuanto a la Población Económicamente Activa (PEA) al 2016, la Provincia Constitucional del Callao tiene el 94% en condición de Ocupada, y el 6% está Desocupada, cifras que no parecen negativas. Sin embargo, la PEA Ocupada se subdivide en la “Adecuadamente Empleada”, que representa el 64%, y la “Subempleada” el 30%.²

Compendio Estadístico Provincia Constitucional del Callao 2017

7.3 PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO: POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA, SEGÚN SEXO Y NIVELES DE EMPLEO, 2007 - 2016
(Porcentaje)

Sexo y niveles de empleo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total	100,0									
Población económicamente activa ocupada	92,2	92,5	94,5	94,8	93,2	93,5	95,8	94,1	96,2	94,0
Adecuadamente empleada	47,0	49,1	55,5	57,6	55,5	59,8	62,9	63,0	64,3	64,0
Subempleada	45,2	43,4	39,0	37,2	37,7	33,7	32,9	31,1	30,9	30,0
Por horas (visible)	6,5	6,6	7,1	7,1	5,7	2,8	3,7	2,0	2,9	2,0
Por ingresos (invisible)	38,7	36,8	31,9	30,0	31,9	30,9	29,2	29,1	28,0	28,0
Población económicamente activa desocupada	7,8	7,5	5,5	5,2	6,8	6,5	4,2	5,9	4,8	6,0
Mujer	100,0									
Población económicamente activa ocupada	91,2	89,5	92,9	93,0	92,1	92,4	94,9	93,1	94,2	94,0
Adecuadamente empleada	31,8	34,7	40,4	41,6	40,8	42,7	48,0	50,2	49,3	51,4
Subempleada	59,4	54,9	52,5	51,4	51,4	49,8	46,9	42,9	45,0	42,6
Por horas (visible)	10,8	8,9	10,5	10,4	8,6	4,4	4,6	2,6	4,1	3,1
Por ingresos (invisible)	48,6	46,0	42,1	41,0	42,8	45,3	42,3	40,3	40,9	39,4
Población económicamente activa desocupada	8,8	10,5	7,1	7,0	7,9	7,6	5,1	6,9	5,8	6,0
Hombre	100,0									
Población económicamente activa ocupada	93,0	94,6	95,7	96,2	94,0	94,3	96,5	94,8	95,8	94,1
Adecuadamente empleada	57,9	59,2	66,9	70,4	66,9	72,8	74,7	72,4	74,9	73,7
Subempleada	35,0	35,3	28,8	25,8	27,1	21,5	21,9	22,4	20,9	20,5
Por horas (visible)	3,4	4,9	4,6	4,5	3,5	1,5	2,9	1,6	2,0	1,2
Por ingresos (invisible)	31,7	30,4	24,2	21,3	23,6	20,0	18,9	20,7	18,9	19,3
Población económicamente activa desocupada	7,0	5,4	4,3	3,8	6,0	5,7	3,5	5,2	4,2	5,9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

¹ INEI. “Perú: Perfil Sociodemográfico. Informe Nacional. Censos Nacionales 2017”. Lima, agosto 2018. Págs. 259-274.

² INEI. “Provincia Constitucional del Callao. Compendio Estadístico 2017” Lima, diciembre 2017. Pág. 100.

Según el sexo, las diferencias se hacen notorias: los hombres tienen una PEA Adecuadamente Empleada del 73,7% y una Subempleada del 20,5%, mientras que las mujeres 51,4% y 42,6%, respectivamente. En cuanto a las principales ramas de actividad económica tenemos las siguientes: comercio (20,7%), manufactura (14,1%), otros servicios (13,8%), transportes y comunicaciones (13,6%). Por categoría de ocupación, el mayor porcentaje recae en los trabajadores asalariados (63,1%), luego los independientes (26,3%), y hay un 4,3% de empleadores. En cuanto al Ingreso Promedio Mensual de la población ocupada, al 2016, los hombres llegan a 1,807 soles, pero las mujeres apenas logran los 1,231 soles (siendo el promedio total de 1,561 soles).³

4. Los servicios portuarios, aeroportuarios y aduaneros se brindan por un enjambre de empresas privadas y entidades públicas perfectamente identificados y que se constituyen en el espacio crítico para la implementación del proyecto. Un primer círculo lo constituyen las grandes empresas concesionarias del puerto del Callao y el aeropuerto “Jorge Chávez”, y la iniciativa privada para el embarque de minerales.

El puerto del Callao está considerado el puerto más grande del Perú y de la costa oeste del Pacífico sudamericano. De hecho, maneja el 90% de la carga portuaria de exportación, importación y trasbordo a nivel nacional. Opera a través de concesiones del Muelle Norte y el Muelle Sur. La empresa APM Terminals Callao (perteneciente al grupo danés AP Moller Maersk) opera el Terminal Norte Multipropósito del puerto del Callao que es un terminal marítimo que pretende manejar hasta 3 millones de contenedores TEU y 15 millones de toneladas de carga general.⁴ Tiene capacidad para atender más de 1,800 camiones de carga diariamente, y representa una inversión superior a los 500.9 millones de dólares. El terminal portuario Muelle Sur es operado por la empresa DP World Callao desde el 2006, y hasta julio del año pasado la inversión en obras y equipamiento superaban los 500 millones de dólares. En el 2017, este

³ INEI. “Provincia Constitucional del Callao. Compendio Estadístico 2017” Lima, diciembre 2017. Pág. 101-105.

⁴ APM Terminals. Disponible en: <https://www.apmterminals-callao.com.pe/default.aspx?id=122&articulo=323>. Visitado el 05/07/2019.

muelle movió más de 1'256,000 contenedores TEU de carga. Según el artículo 10.3 de la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, la administración de la infraestructura portuaria podrá entregarse vía contratos de concesión con plazos no mayores de 30 años, existiendo en trámite en el Congreso de la República el Proyecto de Ley 2147/2017-PE para ampliar el plazo hasta 60 años. Estas propuestas de cambios en la legislación evidencian la confianza del Estado en la actividad privada, ofrecen una seguridad jurídica a las inversiones, y, en consecuencia, es pertinente y deseable que el sector privado se involucre a largo plazo en el desarrollo económico del territorio donde opera.

El terminal aeroportuario del Callao está a cargo de la empresa Lima Airport Partners (LAP), formada por el consorcio que ganó la licitación pública internacional con la que se adjudicó la concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez. En la actualidad, la composición societaria es: Fraport AG (operador alemán de aeropuertos) tiene el 80,01% del capital social, y la Corporación Financiera Internacional – IFC (miembro del grupo del Banco Mundial) es propietaria del 19,99% del total.⁵ Cuando se inauguró el aeropuerto circulaban cuatro millones de pasajeros al año: en la actualidad transitan más de 23 millones de pasajeros. Según el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, se esperan para el 2030 unos 40 millones de pasajeros anuales por el aeropuerto “Jorge Chávez”. Según la empresa, desde el inicio de la concesión (febrero 2001) hasta fines de 2016, retribuyó al Estado Peruano más de 1,800 millones de dólares, referentes a las transferencias por el contrato de concesión y el pago de impuestos.⁶

Transportadora Callao S.A es la empresa responsable de la iniciativa privada “Terminal de Embarque y Faja Transportadora Tubular para Concentrados de Minerales en el Puerto del Callao”, proyecto para construir una faja transportadora fija y un terminal de embarque para

⁵ Lima Airport Partners SRL. “Acerca de LAP”. Disponible en: <https://www.lima-airport.com/esp/lap-negocios-y-proyectos/acerca-de-lap/fundacion-y-socios>. Visitado el 05/07/2019.

⁶ Diario Gestión. Edición del 16/02/2017. Disponible en: <https://gestion.pe/economia/empresas/lap-pago-us-1-800-millones-concesion-aeropuerto-jorge-chavez-128829>. Visitado el 08/07/2019.

concentrados de minerales adyacente al rompeolas norte del puerto del Callao, para transportar y embarcar concentrados de minerales desde los almacenes hasta los barcos. Con ello se busca eliminar más de 130 mil viajes de camiones al año entre los almacenes y el puerto, y disminuirá el impacto negativo de la contaminación atmosférica causada por el plomo y otras partículas de minerales que afectan a la salud humana.

Junto con ellos, se integran a estos circuitos económicos, logísticos y de transporte los operadores portuarios, exportadores, transportistas, agentes marítimos, agentes de aduanas, agentes de carga, y los gremios y asociaciones empresariales vinculados a estas actividades. No podemos dejar de lado las organizaciones sindicales vinculadas a estas actividades, que deberían ser parte de este esfuerzo por propia iniciativa. Finalmente, las entidades públicas vinculadas a estos servicios (Gobierno Regional del Callao, Región Policial Callao, Autoridad Portuaria Nacional, MINCETUR, SUNAT, entre otros) no pueden ser ajenas a este esfuerzo de diálogo y de estímulo al desarrollo económico local, a través de la priorización de la mano de obra local en su propia inversión en talento humano.

1.2. NECESIDAD DE DAR SOLUCIÓN A DICHA PROBLEMÁTICA

1. En el Perú, las experiencias de diálogo entre el sector público y privado para promover el acceso al trabajo a través de la priorización de mano de obra local, se han venido dando, no en forma sistemática, pero indicando una tendencia que, aunque no se ha consagrado legalmente, ya se extiende por varias regiones. La experiencia del Centro de Empleo de la Gerencia de Trabajo del Gobierno Regional de Moquegua es una gestión que ha dado un impulso interesante a la promoción del empleo local en dicha región, y merece ser una experiencia que pueda ser replicada en otros territorios del país. Básicamente la experiencia consiste en una iniciativa que, a partir de una Mesa de Diálogo entre la sociedad civil, entidades gubernamentales y una importante empresa minera, se amplía el abanico de oportunidades laborales para los moqueguanos, con sistemas de verificación y supervisión que permitan mayor transparencia

y apertura a los procesos. Así, *“el Centro de Empleo, instancia administrada por la Gerencia de Trabajo de Moquegua, centraliza todas las convocatorias de personal y se convierte en el único lugar donde los postulantes pueden presentar sus currículos para acceder a las plazas ofertadas. (...) El Centro de Empleo de Moquegua realiza un primer filtro según los requisitos y especialidad que se solicita, y, una vez clasificados, envía los currículos de los postulantes a las contratistas quienes asumen el compromiso de darle preferencia al personal local (...). Asimismo, el Ministerio del Trabajo coordina con RENIEC para que sea esta institución la que verifique la procedencia de los postulantes.”*⁷

En el desarrollo de esta experiencia se organizó incluso una Primera Maratón del Empleo por la Gerencia Regional de Trabajo, del 29 al 31 de octubre de 2018, que permitió convocar a más de 3,000 postulantes para casi mil puestos de ingenieros, operarios, capataces, entre otros. Sin duda, es una experiencia positiva de articulación entre el sector público y privado y en la que el Estado se ha involucrado decididamente en esta experiencia. Mediante Resolución Ministerial N° 066-2012-PCM, publicada el 13/03/2012, se formalizó la instalación y conformación del Grupo de Trabajo “Mesa de Diálogo para analizar la problemática minera de Moquegua”, entre la Sociedad Civil del departamento de Moquegua, el Gobierno Regional de Moquegua, las municipalidades provinciales de la Región Moquegua, el Poder Ejecutivo y los representantes de las empresas mineras que realizan labores en el departamento para abordar la problemática minera. Mediante Resolución Ministerial N° 161-2019-PCM, publicada el 12/05/2019, se formalizó la instalación y conformación del Grupo de Trabajo “Comité de Monitoreo, Seguimiento y Verificación de los acuerdos de la Mesa de Diálogo para analizar la problemática minera del departamento de Moquegua”, con la finalidad de monitorear el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de la Mesa de Diálogo para analizar la problemática minera del departamento de

⁷ Diario Prensa Regional. “Trabajadores y empresas locales tienen prioridad en Quellaveco”. Edición del 17/11/2018. Disponible en: <https://prensaregional.pe/uncategorized/trabajadores-y-empresas-locales-tienen-prioridad-en-quellaveco/>. Visitado el 05/07/2019.

Moquegua. De este grupo se ha conformado “*el Sub-Grupo de Trabajo de Verificación al Acuerdo 25 sobre contratación de mano de obra local integrado por la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo, tres alcaldes provinciales, un representante de la sociedad civil y de la empresa Anglo American Quellaveco*”.⁸

¿Qué dice el Acuerdo 25? El compromiso en cuanto a Mano de Obra No Calificada es: “*80% de la mano de obra no calificada provendrá de pobladores originarios del departamento de Moquegua o residentes con un mínimo de cinco años, o casado(a) con moqueguana(o). Este compromiso fue materia del Acuerdo N° 5 del Acta del 27.06.2012*”. Sobre Mano de Obra Calificada dice: “*Se considerará y evaluará la oferta disponible del departamento de Moquegua. Este compromiso también fue materia del Acuerdo N° 3 del Acta del 13.06.2012, en virtud del cual AAQSA se compromete a efectuar talleres de capacitación para personal profesional, técnico u obrero.*” En virtud de ambos compromisos, la empresa Anglo American Quellaveco S.A (AAQSA): “*se compromete a contratar mano de obra no calificada local en una proporción de 80% de pobladores originarios de Moquegua, (...) comprometiéndose AAQSA a brindarles capacitación y cancelar salarios de acuerdo al régimen laboral correspondiente. (...) AAQSA se compromete a considerar y evaluar toda la oferta disponible de mano de obra calificada, técnica y profesional del departamento de Moquegua. Asimismo, AAQSA se compromete a implementar programas de capacitación*”.⁹

2. Un segundo caso que merece comentarse es el sucedido en la Región Cusco. El tema se ocasiona por el impacto negativo en las oportunidades de empleo de la población laboral cusqueña que son reemplazados por la migración venezolana con sueldos más bajos y en condiciones de mayor precariedad e informalidad. Ello dio lugar a que el Gobierno

⁸ Gobierno Regional de Moquegua. “Comité de Monitoreo, Seguimiento y Verificación de los acuerdos de la Mesa de Diálogo para analizar la problemática minera conformó Sub-Grupos de Trabajo”. Nota Informativa del 17/06/2019. Disponible en: http://www.regionmoquegua.gob.pe/web13/page/contenido/2385.html#_XR9xRegzaM8. Visitado el 05/07/2019.

⁹ PNUD y Gobierno Regional de Moquegua. “Experiencia de diálogo, transformación de conflictos y construcción de consensos. Sistematización de la Mesa de Diálogo de Moquegua”. Lima, julio 2014. Pág. 79.

Regional del cusco emitiera la Ordenanza Regional N° 163-2019-CR/GRC.CUSCO del 30/05/2018, que dispone *“Declarar de necesidad pública la priorización de la mano de obra regional-local, en la convocatoria de nuevos puestos de trabajo y califica de muy grave la infracción consistente en el despido de trabajadores peruanos, para la inmediata contratación de personal extranjero en condiciones de sub-empleo e informalidad”*. Si bien en la fundamentación se refiere como principal motivación para emitirla, que *“a la fecha algunos empleadores vienen practicando el despido de trabajadores nacionales motivados por obtener ventaja material de la mano de obra, consistente en conseguir mayor renta o utilidad, de trabajadores extranjeros dispuestos a trabajar por menos salario del que gana un trabajador nacional y en especial un trabajador de la Región Cusco”*, no es menos cierto que, a efectos del presente proyecto, resulta significativa la introducción del concepto *“priorización de la mano de obra regional-local”* como decisión gubernamental y como política pública. Valga decir que la emisión de la ordenanza regional no ha estado exenta de polémica, por una supuesta falta de competencia del nivel sub-regional de gobierno en materia laboral, pero no es propósito de este proyecto entrar al debate de aquél asunto.

3. El Presidente de la República, Martín Vizcarra, no ha estado al margen de esta temática. En mayo de 2019, en una visita a la Región Puno para supervisar la instalación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) de la provincia de Juliaca, pidió la contratación de mano de obra local en dichas obras: *“Tenemos que decirle al contratista que cuando viene a hacer la obra tiene que tomar en cuenta que aquí en Juliaca y en Puno también hay mano de obra, y que tienen que contratar mano de obra local. Es fundamental para generar dinámica de trabajo. Entonces tenemos el beneficio de la obra y tenemos el beneficio del trabajo”*.¹⁰ Es

¹⁰ Agencia Andina. *“Presidente pide mano de obra local en trabajos de tratamiento de desagüe en Juliaca”*. Edición 10/5/19. Disponible en: <https://andina.pe/agencia/noticia-presidente-vizcarra-pide-mano-obra-local-obras-tratamiento-desag%C3%BCe-juliaca-751101.aspx>. Visitado el 08/07/2019.

evidente que no se trata en modo alguno de imponer la contratación de una mano de obra específica, sino de llegar a acuerdos con el sector privado a efectos de propiciar el acceso de la población a fuentes de trabajo en su propio territorio.

4. Una experiencia significativa de diálogo entre el sector público y privado en la propia Provincia Constitucional del Callao es la impulsada por la Autoridad Portuaria Nacional – APN (entidad adscrita al Ministerio de Transportes y Comunicaciones) en agosto de 2018, mediante la firma de la “Declaración Conjunta para avanzar hacia la Comunidad Portuaria del Callao”, con el objeto de integrar *“las diferentes instituciones públicas y privadas vinculadas con el desarrollo de la cadena logística portuaria en el Callao, y comprometer a sus miembros al cumplimiento de acciones conjuntas y coordinadas para el beneficio común, en armonía con el entorno y otros medios de transporte”*.¹¹ Entre las empresas que suscriben el documento están APM Terminals Callao S.A., DP World Callao SRL, Transportadora Callao S.A., y asociaciones como Unión Nacional de Transportistas del Perú, ASPPOR, AAAP, APAM, ASMARPE, AAP, APACIT, ANATEC, ADEX, SNI, SNMPE, CCL, Comex Perú y otros. Entre las entidades públicas, además de la APN están el Gobierno Regional del Callao, Capitanía del Puerto del Callao, MTC, MINCETUR, SUNAT y la Municipalidad Provincial del Callao. Sería muy interesante que al interior de este espacio de diálogo puedan analizarse los mecanismos y estrategias para dinamizar la economía del Callao a través de la priorización de la mano de obra local.

1.3. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

1. Una muy esclarecedora experiencia en el Perú acerca de la iniciativa que puede tomar la propia empresa privada para contratar mano de obra local es la realizada por la empresa Perú LNG, que ha aprobado un “Plan de Contratación y Adquisición local” estableciendo que ha sido desarrollado *“para organizar y mejorar las oportunidades de empleo para los*

¹¹ Autoridad Portuaria Nacional. “Se consolida Comunidad Portuaria del Callao”. Nota informativa del 02/08/2018. Disponible en: <https://www.apn.gob.pe/site/news/se-consolida-comunidad-portuaria-del-callao.aspx>. Visitado el 09/07/2019.

pobladores locales de manera que sea culturalmente adecuado y de conformidad con las políticas y compromisos sociales de la compañía”. En cuanto al objetivo general del Plan, se expresa que “es definir el proceso y los lineamientos para la contratación de trabajadores locales en la zona de influencia del proyecto, dentro del marco de los compromisos asumidos por la Compañía. Un trabajador local se define como cualquier persona empleada por la compañía o cualquiera de sus contratistas o subcontratistas, y que reside en la zona de influencia del Proyecto desde antes del inicio de las actividades del Proyecto. (...) Se debe tomar nota que, aunque este plan es particularmente detallado en lo que se refiere a la mano de obra no calificada, se buscará tanto a trabajadores calificados como semi-calificados del grupo de postulantes locales, de estar disponibles. Los contratistas del Proyecto deberán buscar candidatos calificados y semi-calificados del área de influencia del Proyecto y **llenarán el mayor número de puestos de trabajo disponibles como sea posible con candidatos locales adecuados con la intención de calificarlos para los puestos de trabajo calificados y semi-calificados aplicables**”.¹²

En cuanto al marco legal, el Plan asume la Constitución Política, el Código Civil, la Norma de Desempeño N° 2 de la Corporación Internacional de Finanzas (lo que incluye las Convenciones de la OIT), y las Guías de la Organización Internacional de Trabajo. El Plan incluye los criterios para la selección de la mano de obra local, el proceso de contratación local (preselección de trabajadores locales, pre-registro, reclutamiento e incorporación de nuevos trabajadores locales), y el planeamiento y alcance de la capacitación.¹³

2. La importancia de generar espacios de diálogo para dinamizar la economía local es una estrategia de máxima eficacia para la prevención de los conflictos sociales y para el desarrollo de la sociedad. La

¹² Peru LNG. “Plan de Contratación y Adquisición Local”. Documento N° 02/ES/PJ/PN/004/A02. Lima, abril 2016. Pág. 7. Disponible en: <https://perulng.com/wp-content/uploads/2016/04/6.-Plan-de-Contratacio%CC%81n-y-Adquisicio%CC%81n-Local.pdf>. Visto el 08/07/2019.

¹³ Ibid, págs. 6, 11-19.

Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM, que aprobó los “Lineamientos y estrategias para la gestión de Conflictos Sociales”, define la prevención del conflicto como *“la intervención del Estado de manera anticipada al surgimiento del conflicto, orientado a evitarlo buscando soluciones, proponiendo el diseño de políticas públicas y acciones que impacten en las condiciones potenciales que ocasionan los conflictos sociales”* (artículo 7.1.1).

En su Informe “El Valor del Diálogo”, la Defensoría del Pueblo señala que *“el Estado debe estar siempre dispuesto a entender las demandas de la sociedad y tomar la iniciativa en el diálogo, demostrando su aptitud para el respeto y protección de derechos. Un Estado que escucha a la gente y que es permeable a sus reclamos se legitima continuamente. Pero, a la vez, debe desarrollar capacidades especiales de diálogo para abordar problemas complejos. Hay avances que son destacables en el Poder Ejecutivo y en algunos gobiernos regionales, pero por la envergadura de la situación, sigue siendo un gran desafío”*.¹⁴ Y en cuanto a la estrategia para implementar este esfuerzo sostiene: *“Pero también existen los procesos de diálogo basados en la voluntad de las partes, en los que el Estado y un sector de la sociedad acuerdan examinar determinados problemas en espacios participativos, igualitarios, en los que primen los argumentos por encima de toda otra consideración y se busque soluciones de consenso. Estos espacios **son las mesas de diálogo**, que pueden tener en algunos casos objetivos técnicos específicos o más amplios vinculados al desarrollo”*.¹⁵

3. La solución que se plantea es que, en el marco de la economía social de mercado que reconoce nuestra Constitución Política como modelo económico, y la consiguiente libertad de contratación que las empresas deben gozar en sus relaciones laborales, se reconozca por parte de las empresas que actúan en los servicios portuarios, aeroportuarios y

¹⁴ Defensoría del Pueblo – Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. “El valor del Diálogo”. Serie Documentos Defensoriales – Documento N° 29. Lima, Setiembre 2017. Págs. 30-31.

¹⁵ *Ibid*, pág. 26.

aduaneros, las necesidades de la sociedad en la cual realizan sus actividades económicas, mediante el acceso al trabajo vía la priorización de la mano de obra de los residentes en la Región-Provincia del Callao. Por ello, es importante que se declare de necesidad pública la priorización de la mano de obra regional-local en los servicios portuarios, aeroportuarios y aduaneros en la Provincia Constitucional del Callao. Tanto el Gobierno Regional del Callao como el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y los gobiernos locales de la provincia, en su calidad de órganos de gobierno representativos de la población, deben impulsar una Mesa de Diálogo con las empresas privadas y entidades públicas que actúan en dichos servicios, siendo el objetivo propiciar la contratación de vecinos residentes de la Provincia Constitucional del Callao hasta un porcentaje determinado del total de sus trabajadores, que posicionamos en el orden del 30%, con criterio y enfoque de género. Los compromisos que asuman libremente las empresas deben ser planteados a corto, mediano y largo plazo, en consonancia con la política de responsabilidad social empresarial que cada una determine para sí misma, con la debida transparencia para conocimiento de la opinión pública. Eventualmente pueden consagrarse y adoptarse por las propias empresas planes de contratación de mano de obra local, con la asesoría del gobierno regional y/o local. La Mesa de Diálogo debe tener la capacidad de impulsar, lograr y monitorear esos acuerdos y/o compromisos que incluyan la capacitación de mano de obra regional-local. Las entidades públicas deben también asumir lo arriba descrito. Los sindicatos vinculados a dichos servicios pueden vincularse voluntariamente a la Mesa.

II. LA MATERIA NORMATIVA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

2.1. DOCTRINA INTERNACIONAL

Asumiendo la perspectiva de desarrollo humano del PNUD, nos orientamos hacia el concepto de trabajo: *“El trabajo es el medio para dar rienda suelta al potencial humano, a la creatividad, a la innovación y a la*

*imaginación. Es esencial para que la vida humana sea productiva, útil y significativa. Permite a las personas ganarse la vida, es un canal de participación en la sociedad, proporciona seguridad y confiere un sentido de dignidad. El trabajo está inherentemente e intrínsecamente ligado al desarrollo humano. Pero es importante reconocer que no existe una relación automática entre el trabajo y el desarrollo humano. No todo trabajo contribuye a mejorarlo”.*¹⁶

Otro aspecto central es que la economía no se desarrolla únicamente por las fuerzas del mercado, si bien éstas constituyen la energía principal para el desarrollo de las naciones. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoce que *“el crecimiento económico es esencial, pero no suficiente, para asegurar la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza, lo que confirma la necesidad de que la OIT promueva políticas sociales sólidas, la justicia e instituciones democráticas”.*¹⁷

En base a ese marco, la propia OIT reconoce la importancia de las estrategias de desarrollo local: *“Las estrategias de desarrollo local se basan en el diálogo social. (...) El éxito del desarrollo económico local depende de la colaboración del gobierno, el sector privado, las organizaciones de trabajadores y la sociedad civil. Los tipos de inversión que se realizan en una localidad afectan a todos los segmentos de la sociedad”.*¹⁸

La Corporación Financiera Internacional (IFC), una entidad del Banco Mundial que se define como *“la principal institución internacional de desarrollo dedicada exclusivamente al sector privado, (que) ejerce una influencia considerable en el rumbo que toma el proceso de desarrollo del sector privado”*, reconoce en su Norma de Desempeño 2 “Trabajo y

¹⁶ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano – PNUD. Selim Jahan. “Repensar el trabajo por y para el desarrollo humano”. Feb 2015. Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2015/02/03/repenser-le-travail-pour-le-d-veloppement-humain.html>. Visitado el 08/07/2019.

¹⁷ OIT. “Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento”. Ginebra, 1998. Disponible en: <https://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--es/index.htm>. Visitado el 08/07/2019.

¹⁸ OIT. “Estrategias de Desarrollo Local”. Ginebra, s/f. Pág. 6. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_229866.pdf. Visitado el 08/07/2019.

condiciones laborales”, que *“la búsqueda del crecimiento económico a través de la creación de empleo y la generación de ingresos debe estar acompañada por la protección de los derechos básicos de los trabajadores”*.¹⁹ Estas disposiciones son pauta de conducta en las inversiones de este organismo en los países en vías de desarrollo. Vale recordar, como señalamos en la página 6, que la IFC es parte del consorcio a cargo de la concesión del aeropuerto “Jorge Chávez”.

2.2. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

El artículo 22° de la Constitución Política del Estado establece que *“el trabajo es un deber y un derecho, es la base del bienestar social y un medio de realización de la persona”*. Esta disposición se alinea con el artículo 23° que dispone que *“el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado. (...) El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo”*. El artículo 24° dispone que *“el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual”*. Finalmente, el artículo 44° señala como un deber primordial del Estado *“promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”*.

2.3. LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Las normas legales vinculadas a la temática analizada son:

- **Ley 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.**

La Ley 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), publicada el 16/06/2009, señala en su artículo 6° que ejerce competencias compartidas con los

¹⁹ IFC. “Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social. Norma de Desempeño N° 2”. 01/01/2012. Pág. 1. Disponible en: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/55d37e804a5b586a908b9f8969adcc27/PS_Spanish_2012_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES. Visitado el 10/07/2019.

gobiernos regionales y locales. En el numeral 6.1 señala que el MTPE ejerce competencias compartidas con los gobiernos regionales en materia de trabajo y promoción del empleo, y con los gobiernos locales únicamente en materia de promoción del empleo.

En el numeral 6.2 se dispone que las funciones en materia de trabajo y promoción del empleo previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y en la Ley Orgánica de Municipalidades, deben ser ejercidas en concordancia con las normas y políticas nacionales y sectoriales que dicte el MTPE.

- **Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.**

La Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, publicada el 20 de julio de 2002, establece en su artículo 6° que la descentralización cumplirá con los siguientes objetivos:

“Objetivos a nivel económico:

- a) *Desarrollo económico, autosostenido y de la competitividad de las diferentes regiones y localidades del país, en base a su vocación y especialización productiva.*

Objetivos a nivel social:

- b) *Participación ciudadana en todas sus formas de organización y control social.*
- d) *Promover el desarrollo humano y la mejora progresiva y sostenida de las condiciones de vida de la población para la superación de la pobreza.”*

- **Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.**

El artículo 6° de esta ley, señala que “*el desarrollo regional comprende la aplicación coherente y eficaz de las políticas e instrumentos de desarrollo económico social, poblacional, cultural y ambiental, a través de planes, programas y proyectos orientados a generar condiciones que permitan el crecimiento económico armonizado con la dinámica demográfica, el desarrollo social equitativo y la conservación de los recursos naturales y el ambiente en el territorio regional, orientado*

hacia el ejercicio pleno de los derechos de hombres y mujeres e igualdad de oportunidades".

El artículo 48° refiere a las funciones específicas de los gobiernos regionales, en materia de trabajo, promoción del empleo y la pequeña y microempresa, planteando las siguientes:

"a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia de trabajo, promoción del empleo y fomento de la pequeña y micro empresa, con la política general del gobierno y los planes sectoriales.

d) Promover el diálogo y la concertación con las organizaciones representativas de los trabajadores, empleadores y sectores de la sociedad vinculados, en materia de trabajo, promoción del empleo, formación profesional y fomento de la micro y pequeña empresa.

i) Dirigir y ejecutar en el ámbito regional la política nacional de promoción del empleo, capacitación y formación profesional, promoviendo la normalización y certificación de competencias laborales.

k) "Fomentar la formación profesional de los recursos humanos de las empresas de la región como un mecanismo de mejoramiento de los ingresos, la productividad y competitividad a través de actividades de capacitación, provisión de información y transferencia tecnológica."

- **Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.**

El artículo 86° de esta Ley Orgánica, que refiere a la promoción del desarrollo económico local, establece entre las funciones específicas de las municipalidades provinciales, la de *"organizar, en coordinación con el respectivo gobierno regional y las municipalidades distritales de su jurisdicción, instancias de coordinación para promover el desarrollo económico local"* (numeral 2.1), y la de *"concertar con el sector público y el privado la elaboración y ejecución de programas de apoyo al desarrollo económico local sostenible en su espacio territorial"* (numeral 1.4). En el caso de las municipalidades distritales se les confiere idéntica función en el numeral 3.3 del mismo artículo:

“concertar con instituciones del sector público y privado de su jurisdicción sobre la elaboración y ejecución de programas y proyectos que favorezcan el desarrollo económico del distrito”.

- **Decreto Supremo N° 056-2018-PCM, que aprueba la Política General de Gobierno al 2021.**

Publicada el 24 de mayo de 2018, esta norma aprueba la Política General de Gobierno al 2021, que incluye los ejes y lineamientos prioritarios de gobierno hasta ese año. Es de aplicación inmediata para todas las entidades del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y locales. El tema que estamos tratando se desarrolla sobre dos de sus cinco ejes. El segundo eje: *“Fortalecimiento institucional para la gobernabilidad”* incluye el Lineamiento 2.1: *“Construir consensos políticos y sociales para el desarrollo en democracia”*. Y el tercer eje: *“Crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible”*, en su Lineamiento 3.6 es: *“Fomentar la generación de empleo formal y de calidad, con énfasis en los jóvenes”*.

- **Ordenanza Regional N° 001, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional del Callao.**

Esta Ordenanza Regional, de fecha 26/01/2018, establece en su artículo 95° que la Gerencia Regional de Desarrollo Social tiene entre sus diversas funciones, la de formular, ejecutar y administrar las políticas regionales en materia de trabajo y promoción del empleo; y en su artículo 135.6.b), que la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo es un órgano desconcentrado del Gobierno Regional del Callao, que depende de la Gerencia Regional de Desarrollo Social.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

4.1. ACTORES INVOLUCRADOS

Los actores que son identificados en relación a la presente iniciativa son, en primer lugar, los ciudadanos hombres y mujeres en condición de población económicamente activa de la Provincia Constitucional del Callao, especialmente aquéllos con nivel de educación básica y superior; en segundo lugar, las entidades gubernamentales de los tres niveles de gobierno con responsabilidad en promoción del empleo y desarrollo regional y local; y, de manera extendida, toda la población de la provincia al mejorarse los índices de empleo y la condición económica de las familias. Finalmente, y como experiencia modelo para esfuerzos de diálogo entre el sector público y privado en otros territorios, se busca que pueda replicarse en otras regiones a partir de las lecciones aprendidas.

4.2. IMPACTOS DEL PROYECTO

En cuanto a los impactos, tenemos los positivos. En primer lugar, tenemos los que se establecen a partir de la voluntad de diálogo entre las entidades gubernamentales liderados por el Gobierno Regional del Callao y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y las empresas concesionarias de los servicios portuarios, aeroportuarios y aduaneros que actúan en la Región Callao; ya que de esa voluntad de diálogo y acción conjunta se pueden establecer acuerdos positivos para impulsar la economía regional. No es descartable que inicialmente pueda haber resistencia o desconfianza para dialogar, pero la persistencia de los actores públicos, y sobre todo, el sentido de responsabilidad social empresarial que vienen adoptando las grandes empresas internacionales (en algunos casos, matrices de las empresas operadoras locales), pueden ir propiciando un escenario de diálogo que, como hemos visto líneas atrás, se ha logrado en otras regiones del Perú. En segundo lugar, la priorización de la mano de obra local tendrá un efecto inmediato en la disminución de las tasas de desempleo de nuestra región, y potenciará la economía de las familias chalacas. Finalmente, quien vive en el Callao y sufre diariamente las enormes congestiones vehiculares, sabe que ya es imperativo una articulación entre los actores públicos y privados, no ya sólo para impulsar la economía regional, sino para otros grandes temas

que se necesitan solucionar. De allí que la buena imagen empresarial ante la población, sería sin duda, un tercer impacto positivo que se podría lograr.

En cuanto a los impactos negativos, podrían generarse críticas en algunos sectores al cuestionarse indebidamente que la iniciativa atentaría contra la libertad de empresa, en tanto debe dejarse a entera decisión de cada empresa a quiénes contratar, sin importar donde vivan. Debemos dejar en claro que la propuesta no pretende cercenar la libertad de contratación a los empresarios, toda vez que la decisión final corresponderá a las empresas: lo que la experiencia nos indica, es que el Estado, en ejercicio de su rol de tutoría, puede propiciar espacios de diálogo y de promoción para conectar la oferta de empleo local con la demanda de las empresas, sin menoscabo de las exigencias de calidad que deben tener los postulantes en cuanto a idoneidad técnica y/o profesional. Asimismo, no se debe dejar de lado los profundos cambios que se vienen dando en la mentalidad empresarial como actores de desarrollo dentro de una sociedad, y no solo como como generadores de utilidades. Su actuación al interior de una sociedad, reconociendo sus particularidades, en este caso, en materia de oferta de mano de obra local, no impide a las empresas cumplir su misión fundamental: antes bien, refuerza la identificación de todos los sectores sociales en una economía social de mercado, modelo económico adoptado por nuestro país, como bien señala el artículo 58° de nuestra Constitución Política.

4.3. COSTO DEL PROYECTO

La propuesta presentada no genera recursos adicionales al Tesoro Público, por ser de naturaleza declarativa. Sin embargo, por su carácter promotor y propiciador, no tenemos duda alguna de sus efectos positivos en propiciar nuevas formas de articulación entre el sector público y privado que estimulen el desarrollo económico regional y local.

El análisis realizado nos permite concluir que la propuesta planteada es pertinente y amerita su aprobación por el Congreso de la República.

Por lo cual, el texto final del proyecto es el siguiente:

Artículo 1. Objeto de la ley.

La presente ley tiene por objeto promover el acceso al trabajo mediante la priorización de la mano de obra regional-local en los servicios portuarios, aeroportuarios y aduaneros en la Provincia Constitucional del Callao, a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 2. Declaración de necesidad pública la priorización de la mano de obra regional-local en la Provincia Constitucional del Callao.

Declárese de necesidad pública la priorización de la mano de obra regional-local en los servicios portuarios, aeroportuarios y aduaneros en la Provincia Constitucional del Callao, debiendo el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo junto con el Gobierno Regional del Callao y gobiernos locales, impulsar una Mesa de Diálogo con las empresas privadas y entidades públicas que actúan en dichos servicios, a fin de propiciar la contratación de residentes de la Provincia Constitucional del Callao hasta un 30% del total de sus trabajadores, respetando el enfoque de género.

Artículo 3. Conformación de la Mesa de Diálogo

Confórmese una Mesa de Diálogo en la Provincia Constitucional del Callao, integrada por representantes del Gobierno Regional del Callao, quien la presidirá, del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, RENIEC, gobiernos locales de la provincia, y representantes de las empresas privadas y entidades públicas que operan en los servicios portuarios, aeroportuarios y aduaneros, con el objeto de impulsar, lograr y monitorear acuerdos o compromisos que prioricen la contratación y capacitación de mano de obra regional-local. Las organizaciones sindicales vinculadas a dichos servicios pueden ser parte de la Mesa en caso de solicitar su participación.”

IV. VÍNCULO CON EL ACUERDO NACIONAL

El Acuerdo Nacional se define como “el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, (...) con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su

*governabilidad democrática*²⁰. Respecto a la vinculación con él, el proyecto se ubica en el Segundo Objetivo del Acuerdo Nacional “Equidad y Justicia Social”, y se asocia con la 14° Política de Estado “Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo”: a) **fomentará la concertación entre el Estado, la empresa y la educación para alentar el desarrollo productivo**, que permita incrementar la empleabilidad de las personas; y, k) **promoverá la utilización de mano de obra local en las inversiones**.

V. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa no genera cambios en la legislación vigente, al ser de carácter declarativo busca la adopción de decisiones por parte de las entidades respectivas en el marco de sus funciones y atribuciones.

²⁰ Acuerdo Nacional. Definición. Disponible en: <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/>. Visto el 14/01/2019.