



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho
Ministerial

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA CONSOLIDACIÓN DEL MAR DE GRAU"

ALFREDO THORNE VETTER
MINISTRO

Lima, 06 DIC. 2016

OFICIO N° 2083 -2016-EF/10.01

Señora

ALEJANDRA ARAMAYO GAONA

Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n - Lima
Presente. -



Reg. M.P.: 25228

Asunto: Proyecto de Ley N° 327/2016-CR, "Proyecto de Ley que promueve la contratación de trabajadores locales en la ejecución de obras públicas".

Referencia: Oficio P.O. N° 136-2016-2017/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación el Proyecto de Ley N° 327/2016-CR, "Proyecto de Ley que promueve la contratación de trabajadores locales en la ejecución de obras públicas".

Al respecto, se remite el Informe N° 296-2016-EF/62.01, elaborado por la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad, que contiene la opinión del órgano técnico de este Ministerio, para su conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,



24

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMIA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA CONSOLIDACIÓN DEL MAR DE GRAU"

INFORME N° 296-2016-EF/62.01

Para : Señora
CLAUDIA COOPER FORT
Viceministra de Economía

Asunto : Proyecto de Ley N° 327/2016-CR, "Proyecto de Ley que promueve la contratación de trabajadores locales en la ejecución de obras públicas".

Referencia : a) Oficio P.O. N° 136-2016-2017/CDRGLMGE-CR
b) Oficio N° 139/2016-2017/CTSS-CR-op

Fecha : Lima, 23 de noviembre de 2016

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación a los documentos de la referencia mediante los cuales la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y el Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República remiten para opinión técnica de este Ministerio, el Proyecto de Ley N° 327/2016-CR, "Proyecto de Ley que promueve la contratación de trabajadores locales en la ejecución de obras públicas".

Al respecto, es de manifestar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

1.1. El marco legal a partir del cual se analiza la propuesta legislativa es la siguiente:

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, en adelante la Ley.
- Decreto Supremo N° 350-2015-EF, Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, en adelante el Reglamento.

2. Mediante Oficios P.O. N° 136-2016-2017/CDRGLMGE-CR y N° 139/2016-2017/CTSS-CR-op, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y el Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República remiten para opinión técnica de este Ministerio, el Proyecto de Ley N° 327/2016-CR, "Proyecto de Ley que promueve la contratación de trabajadores locales en la ejecución de obras públicas" a fin de que se brinden los aportes que permitan enriquecer la iniciativa legislativa.





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMIA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA CONSOLIDACIÓN DEL MAR DE GRAU"

II. ANÁLISIS

El Proyecto de Ley N° 327/2016-CR propone la modificación del artículo 32 de la Ley N° 30225 incluyendo el siguiente párrafo:

Artículo 32.- El contrato

(...)

En los contratos de ejecución de obras se debe incorporar una cláusula de preferencia que garantice la contratación mayoritaria de trabajadores locales o provenientes de la correspondiente área de influencia. El contratista es responsable de la implementación de acciones de capacitación que considere necesarias.

De la revisión del Proyecto de Ley, se advierte que éste tiene por objeto modificar el artículo 32 de la Ley N° 30225 a fin de disponer que las empresas ejecutoras de obras contraten a trabajadores de la zona donde se ejecutará la obra o del área de influencia respectiva.

Sobre el particular, mediante Informe N° 397-2016/OAJ la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION) señala que:

"...Lo significativo de la modificación propuesta en el artículo 32 está en la obligación de realizar las siguientes acciones, a cargo de los contratistas de ejecución de obras:

- a) Contratación mayoritaria de trabajadores locales o de áreas de influencia,
- b) Acciones de Capacitación para los trabajadores que se contraten

Estas obligaciones, si se ven bajo el marco del análisis costo beneficio con que debe ser evaluado todo proyecto de ley, generaran costos mayores para el Estado o entidad contratante.

Ello debido a que, cualquier contratista que se vea obligado a ello, trasladará al Estado el costo no solo de la capacitación, sino también el mayor costo que puede significar contratar personal mayoritario sin experiencia para tareas de ejecución de obras.

Cabe agregar que el proyecto de norma no precisa que se trate de la contratación mayoritaria de personal no calificado, es decir, del personal que no realizará labores técnicas o con cierto nivel de capacidad o experiencia, sino que se refiere a la contratación mayoritaria del personal de la zona..

Adicionalmente, el tener que esperar a la capacitación para poder iniciar la ejecución de la obra, retrasará la misma y los mayores costos que esto ocasione también serán trasladados al Estado.

*Constituye el pilar de la Ley de Contrataciones el **actuar maximizando el valor de los recursos públicos que se invierten y, si** con el proyecto de ley se va a obligar a que*





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMIA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA CONSOLIDACIÓN DEL MAR DE GRAU"

*el contratista de la obra contrate personal mayoritariamente de la localidad o zona de influencia, en realidad, **se le está obligando a contratar personal sin experiencia, es decir, no se está buscando optimizar el uso de los recursos del Estado, sino beneficiando a personas sin capacidades, sin trabajo y también sin experiencia.***

Adicionalmente, la norma propuesta tampoco cumple con evaluar adecuadamente el enfoque de gestión por resultados, ya que obliga a realizar actividades para capacitar al personal, generando dilaciones en el proyecto a ejecutar.

Ello implica que se ampliaran los tiempos de ejecución, los costos se incrementarán y, la población beneficiaria de la obra no contará con ella en tiempo óptimo.

El sustento contenido en la exposición de motivos del proyecto de ley hace referencia a la contratación de personal de las zonas de influencia de minas, pero la redacción de la modificación propuesta no lo ha limitado a este tipo de contratos, sino lo hace extensivo a cualquier ejecución de obra, de cualquier tipo y en cualquier zona del país.

PROINVERSIÓN ha incorporado en los contratos mineros contratación de personal "no calificado" pero no mayoritario y considerando que estas empresas tienen una responsabilidad social y ambiental en sus zonas de influencia, pero ello no tiene por qué ser aplicado como una regla general para todas las obras y menos exigir contratación mayoritaria, sin indicar que se trate de personal no calificado.

No se ha considerado que determinadas obras requieren de mucho personal calificado, cuya capacitación no es de carácter temporal sino calificación técnica, que en algunos casos conlleva la utilización de equipos y que no pueden ser manejados por cualquiera, existiendo en algunos casos empresas que exigen capacitaciones internacionales para su uso, por tanto podrían no poder cumplir con la contratación mayoritaria de personal (caso trabajadores de empresas eléctricas o que manejan grúas o dragas; etc.), es decir se verían imposibilitados de cumplir con esta obligación..."

Por su parte, debe indicarse que la reforma del régimen de contratación pública iniciada con la Ley N° 30225¹, tiene como principal objetivo implementar una gestión por resultados a través de procedimientos flexibles, simplificados e integrados con los sistemas administrativos transversales que permitan a los funcionarios gestionar, sin prescindir de cumplir con los criterios de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas que rigen la contratación pública.

Asimismo, el régimen de contratación vigente promueve el libre acceso a la contratación pública así como la mayor concurrencia de proveedores. Para tal efecto, busca reducir las barreras de acceso al régimen de contratación, estableciendo herramientas más simples, menos onerosas y más accesibles.

¹ Que entró en vigencia el 09.01.2016



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMIA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA CONSOLIDACIÓN DEL MAR DE GRAU"

Para la dación de la Ley N° 30225 se han considerado las mejores prácticas internacionales en la materia (como son los principios de la OCDE), y las disposiciones recogidas en los capítulos de contratación pública de los acuerdos comerciales suscritos por nuestro país.

Cabe destacar que la simplificación y flexibilización no solo debe entenderse que se refiere a las actividades a las que deben sujetarse los actores del sector público, sino también se extiende a los actores privados, a quienes no se les debe exigir condiciones que no otorgan valor agregado a las contrataciones.

Ahora, si bien la propuesta legislativa busca fomentar el empleo en aquellas contrataciones que se realizan con fondos públicos, con la finalidad de que la compra pública coadyuve a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores de la zona, no se ha analizado los efectos que puede generar al régimen de contratación pública.

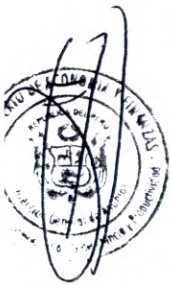
Por ejemplo, no se advierte un análisis sobre la existencia de personal idóneo y capacitado para la ejecución de obras en el Perú, aspecto muy importante ya que repercute en la calidad de la obra, y por ende en el uso adecuado de los recursos públicos.

Adicionalmente, dado que se obligaría al contratista a invertir en la elección de personal adecuado para la ejecución de los contratos y, además cuando corresponda, capacitarlo, se genera un aumento en los costos de transacción que perjudica el acceso de los proveedores a los procesos de contratación pública.

Como se puede apreciar, la propuesta legislativa no ha tomado en consideración la existencia de posibles brechas en el desarrollo de capacidades del personal de todo el país, impone exigencias que desalientan o dificultan el acceso de los proveedores a la contratación estatal y genera sobrecostos al régimen de contratación pública. Por estas consideraciones se observa el proyecto de Ley.

Sin perjuicio de lo señalado, debe indicarse que el artículo 30 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado establece los posibles factores de evaluación que pueden considerarse en los procedimientos de selección (como son el precio, el plazo de entrega, las garantías, entre otros) así como también faculta al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) a establecer factores de evaluación adicionales que serán incluidos en las bases estándar. Así, dicha Entidad viene realizando estudios con la finalidad de establecer factores de evaluación referidos a cuestiones de sostenibilidad ambiental y social² dentro de los procedimientos de contratación.

²Principio de Sostenibilidad Ambiental y Social: En el diseño y desarrollo de procesos de contratación pública se han consideran criterios y prácticas que permitan contribuir tanto a la protección medioambiental como social y al desarrollo humano.





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMIA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA CONSOLIDACIÓN DEL MAR DE GRAU"

III. CONCLUSIÓN

En virtud de lo expuesto, esta Dirección General observa el Proyecto de Ley N° 327/2016-CR, "Proyecto de Ley que promueve la contratación de trabajadores locales en la ejecución de obras públicas", debido a que la propuesta legislativa no ha tomado en consideración la existencia de brechas en el desarrollo de capacidades del personal de todo el país, impone exigencias que desalientan o dificultan el acceso de los proveedores a la contratación estatal y genera sobrecostos al régimen de contratación pública.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

JAVIER ROCA FABIAN
Director General
Dirección General de Asuntos de Economía
Internacional, Competencia y Productividad