



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Lima, 21 de noviembre 2022

OFICIO N° 361 -2022 -PR

Señor
JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

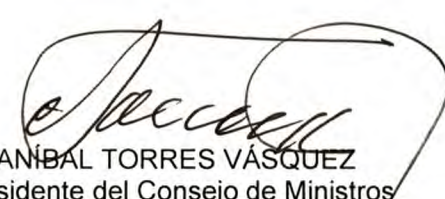
Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley que promueve la contratación preferente de personal o empresa, local y/o regional, para el desarrollo de actividades económicas circunscritas al transporte de mercancías y transporte de trabajadores.

Mucho estimaremos que se sirva disponer su trámite con el carácter de URGENTE, según lo establecido por el artículo 105° de la Constitución Política del Perú.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,


JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República


ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros



Proyecto de Ley

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE PROMUEVE LA CONTRATACIÓN PREFERENTE DE PERSONAL O EMPRESA, LOCAL Y/O REGIONAL, PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS CIRCUNSCRITAS AL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS Y TRANSPORTE DE TRABAJADORES

Artículo 1.- Objeto

El objeto de la presente Ley es promover la contratación preferente de personal o empresa, local y/o regional, para el desarrollo de actividades económicas dentro del territorio nacional circunscritas al transporte de mercancías y al transporte de trabajadores en diferentes sectores productivos; a efectos de mejorar las condiciones comunitarias con un mayor compromiso orientado al desarrollo local y regional, repercutiendo positivamente en los índices de competitividad nacional.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

La presente Ley se aplica a los siguientes sujetos:

- a) El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos.
- b) Los Gobiernos Regionales y Locales.
- c) Las empresas y/o cualquier entidad del sector privado que realice actividades económicas en los diferentes sectores productivos y son potenciales generadores de la demanda de transporte de mercancías y de transporte de trabajadores a nivel nacional, regional o local.

Artículo 3.- Contratación preferente

Los sujetos señalados en el literal c) del artículo 2 de la presente Ley, pueden orientar su demanda preferentemente a la contratación de personal o empresa, local y/o regional, para la realización de las actividades económicas dentro del territorio nacional





Proyecto de Ley

circunscritas al transporte de mercancías y de transporte de trabajadores, en tanto el servicio ofrecido cumpla con las características de la actividad y estándares requeridos por los agentes económicos demandantes del servicio de transporte de mercancía.

Artículo 4.- Medidas de promoción de transporte de mercancías y de trabajadores

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en trabajo conjunto con las Entidades señaladas en los literales a) y b) del artículo 2, promueve las gestiones necesarias para la capacitación y/o acciones pertinentes para que micro, pequeñas y medianas empresas prestadoras de servicio de transporte de mercancías y de transporte de trabajadores, se asocien bajo cualquier modalidad permitida por ley que fomente la articulación empresarial generando economías colaborativas y puedan ofrecer el servicio de acuerdo a las características de la actividad y bajo los estándares requeridos por los agentes económicos demandantes del servicio de transporte de mercancías y del transporte de trabajadores.

Artículo 5.- Reporte de contratación

5.1 Los sujetos señalados en el literal c) del artículo 2 que orienten la contratación del transporte de mercancías y/o de transporte de trabajadores, que promueve la presente ley, reportan de forma trimestral al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en atención a lo estipulado en el artículo 3, pudiendo acreditar para dicho efecto con las copias de las facturas y/o contratos generados por la prestación de los servicios contratados con los prestadores del transporte de mercancías y/o del transporte de trabajadores, locales y/o regionales.

5.2 El tratamiento de la información será considerado como confidencial por los trabajadores del Ministerio de Transportes y Comunicaciones que tengan acceso a la misma, de acuerdo a la normativa que rige la materia.

Artículo 6.- Incentivos para los generadores de mercancías y empresas que contraten transporte mercancías y/o de trabajadores

En mérito al cumplimiento de lo establecido en la presente Ley, los sujetos señalados en el literal c) del artículo 2, que reporten de forma eficiente la contratación de personal o empresa, local y/o regional, de transporte de mercancías y/o de transporte de trabajadores, forman parte de las publicaciones periódicas del ranking de buenas prácticas empresariales en beneficio del desarrollo local y/o regional del transporte de mercancías y del transporte de trabajadores, entre otros, a cargo del Ministerio de





Proyecto de Ley

Transporte y Comunicaciones, la cual servirá de insumo para mejorar los índices de competitividad nacional y la imagen de responsabilidad social de las empresas generadoras de mercancías.

Artículo 7.- Prohibición

Para efectos de lo dispuesto en el artículo 3, aquel beneficiado con la contratación preferente promovida por la presente Ley, no puede subcontratar a un tercero para la ejecución del servicio de transporte de mercancías y/o transporte de trabajadores en los diferentes sectores productivos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Informe al Congreso de la República

El Ministerio de Transporte y Comunicaciones presenta de forma semestral a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, un informe respecto a la implementación y seguimiento de las gestiones realizadas en cumplimiento de la presente Ley.

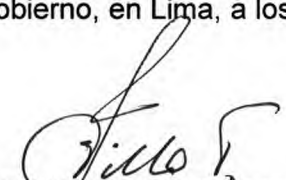
SEGUNDA.- Normas complementarias y reglamentarias

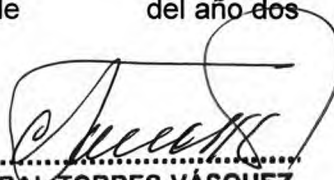
Se faculta al Ministerio de Transporte y Comunicaciones a crear el ranking de buenas prácticas empresariales en beneficio del desarrollo local y/o regional del transporte de mercancías y del transporte de trabajadores y a emitir las normas complementarias y reglamentarias necesarias que establezcan las condiciones, requisitos y otros aspectos para la correcta aplicación y cumplimiento de la presente Ley, mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, en un plazo no mayor a sesenta (60) días calendario desde su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de dos mil

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los días del mes de del año dos mil veintidós.


.....
JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República


.....
ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

LEY QUE PROMUEVE LA CONTRATACIÓN PREFERENTE DE PERSONAL O EMPRESA LOCAL Y/O REGIONAL PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS CIRCUNSCRITAS AL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS Y TRANSPORTE DE TRABAJADORES

I. Objeto

El objeto de la presente Ley es promover la contratación preferente de personal o empresa, local y/o regional, para el desarrollo de actividades económicas dentro del territorio nacional circunscritas al transporte de mercancías y al transporte de trabajadores en diferentes sectores productivos.

II. Finalidad

El Proyecto Ley tiene como finalidad mejorar las condiciones comunitarias con un mayor compromiso orientado al desarrollo local y regional, repercutiendo positivamente en los índices de competitividad.

III. Antecedentes

El sector transporte se encuentra ante un contexto de grandes desafíos y tendrá que estar preparado para dar respuestas a las contingencias del mercado global y a los procesos de modernización, junto a una adecuada infraestructura física y económica. Históricamente ha sido un sector que ha tenido una gran incidencia en el desarrollo del país, permitiendo la vinculación de las diferentes regiones a las zonas de producción y de consumo.

El transporte de mercancías por carretera tiene como rol principal aportar dinamismo al comercio de bienes y al proceso productivo mediante la movilización de insumos y mercancías, puesto que permite su recolección, movilización, almacenaje y entrega. Así, hace viable las transacciones comerciales dentro de cuyos términos se asume la responsabilidad de entrega hasta el lugar donde se ubica el cliente final, lo que lo convierte en un eslabón de suma importancia para la cadena logística.

Dentro de lo que se denomina proceso logístico, existen actividades que agregan valor, como es el caso del transporte, al crear utilidad mediante el movimiento de la mercancía de un lugar hacia otro, ya sea para el consumo, comercio o para iniciar un proceso productivo. También genera utilidad en términos de tiempo y costos, puesto que determina cuán rápido se mueve la mercancía desde un punto a otro generando un costo de oportunidad. En consecuencia, la oferta de servicios de transporte constituye una condición necesaria para sostener la logística, el abastecimiento de bienes y servicios, el comercio y el crecimiento económico de un país.

En ese sentido, debe entenderse que el transporte de mercancías por carretera es el nexo más importante de toda esta cadena logística y de distribución, ya que representa alrededor del 80-90% del total de la mercancía movilizadora en todos los modos de transporte en el país¹; y tiene como objetivo principal el traslado y entrega de la



¹ Fuente: MINCETUR (2015). Guía de Orientación al usuario de transporte terrestre. Volumen III; y MTC (2022). Plan Nacional de Servicios e Infraestructura Logística. Estimación para el modelo de transporte con base a toneladas movilizadas en el 2019 por modo de transporte.

mercancía para iniciar y concretar las actividades económicas que se desarrollan dentro del país.

El transporte de mercancías por carretera es altamente diversificado, especializado y segmentado debido a la gran variedad de productos a ser transportados. Esto ha derivado en múltiples formatos y/o prácticas comunes en el transporte carretero, dentro de los cuales puede citarse el transporte de larga distancia, de corta distancia, de distribución local, así como en función al tipo de mercancía (transporte de granel, líquidos, contenedores, pallets, carros, productos refrigerados, entre otros). En dicho contexto conviene reflexionar sobre los retos que el transporte de mercancías por carretera en el Perú tendrá que acometer dado su rol estratégico en la economía y la variedad de las actividades productivas.

Muchas de las actividades productivas que se realizan en el Perú, como la minera, de hidrocarburos y agropecuaria, se desarrollan en distintas regiones del país, generando impactos directos e indirectos en el ambiente y en la dinámica socioeconómica de las regiones, que esperan que estas actividades influyan positivamente en el beneficio y desarrollo local, fomentando las actividades económicas locales conexas y mejorando la calidad de vida de sus ciudadanos.

Considerando que estas actividades se circunscriben a territorios geográficos determinados, es consecuente que sean impulsoras del desarrollo económico y social local y regional, a través de la acción directa o indirecta en la adquisición de bienes y servicios diversos. Una de estas formas de acción directa es a través de la adquisición del servicio de transporte de mercancías terrestre, que, como se ha mencionado, es el principal medio de distribución de mercancías a nivel nacional.

Sin embargo, se ha extendido la tendencia de centralizar la movilización de las mercancías con unas pocas empresas de transportes u operadores logísticos, lo que limita la diversificación de la economía, especialmente en los ámbitos locales y regionales y sobretodo no se logra el aprovechamiento de los vehículos disponibles en el país para actividades de transporte.

Dicho de otra forma y tomando como referencia la Encuesta Nacional en Logística 2020² (ENL), se estimó que un vehículo puede andar en un día hábil y con buenas condiciones hasta 500 Km. Si se proyectan estos 500 Km en un mes, se estima que, en 22 días hábiles, un vehículo podría andar casi 11,000 Km (dato que será tomado como referencia técnica). Para este dato, la Encuesta se enfocó en estimar los kilómetros recorridos por tipo de vehículo y sobre el número de veces que un vehículo alcanza a ir y volver hasta la región de consumo. Los resultados se analizaron y caracterizaron en dos tipos de movimiento de mercancías. Primero las rutas nacionales, que son los transportes que se hacen a distintos municipios y regiones y, en general, de un solo origen a un solo destino. Segundo, las rutas urbanas, que son las de distribución de mercancías dentro de las ciudades y que involucran un solo punto de cargue y varios puntos de descargue.

Si se considera la referencia técnica frente al uso adecuado de los vehículos, se esperaría que gran parte de los vehículos superaran los 11,000 Km en un mes. Sin embargo, los resultados de la Encuesta mostraron que el 57.5% de vehículos en las rutas nacionales recorrieron menos de 6,000 Km al mes y se destaca que hay un 19.7% de vehículos que tienen una utilización superior a los 15,000 Km al mes, este dato nos



² <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2998628/INFORME%20FINAL%20ENL.pdf>

podría llevar a afirmar que el movimiento de mercancías se centraliza en pocas empresas del país.

Gráfico 1: Utilización medida en Km. recorridos nacionales



Fuente: Encuesta Nacional en Logística 2020

Siguiendo con el análisis, y nuevamente tomando como referencia la ENL, en la siguiente imagen, vemos que también la mayoría de empresas generadoras de mercancías tercerizan el servicio de transporte de mercancías y distribución dado que resultan costosos para la misma empresa invertir en infraestructura y equipos, así como en su manutención, lo cual evidencia que el transporte es una actividad costosa sobre todo si tiene bajas tasas de utilización como se manifestó anteriormente.

Gráfico N° 2: Porcentaje de tercerización por tamaño de empresa

Proceso	Grande empresa	Microempresa	Pequeña empresa	Mediana empresa
Transporte de carga/distribución	87,3%	59,5%	83,8%	81,0%

Fuente: Encuesta Nacional en Logística 2020

En ese sentido, algunos sectores del Gobierno buscaron implementar medidas que puedan promover esta adquisición de bienes y servicios dentro de los ámbitos regionales y locales. Es así que, mediante Decreto Supremo N° 042-2003-EM, de setiembre de 2003, se establecieron los compromisos previos como requisito para el desarrollo de actividades mineras y normas complementarias. En esta disposición normativa se contemplaba *"adquirir preferentemente los bienes y servicios locales para el desarrollo de las actividades mineras y la atención del personal, en condiciones razonables de calidad, oportunidad y precio, creando mecanismos de concertación apropiados"*. Asimismo, que se presentaría un informe anual sobre las actividades realizadas relacionadas con los compromisos.

Posteriormente, en agosto de 2010, se publicaría el Decreto Supremo N° 052-2010-EM, que plantearía modificaciones a la norma antes descrita, considerando lo siguiente: *"f) Desarrollo Económico: Contribuir al desarrollo económico local y/o regional a través de la adquisición preferente de bienes y servicios locales y/o regionales en condiciones razonables de calidad, oportunidad y precio para ambas partes y la promoción de*



iniciativas empresariales; que busquen la diversificación de las actividades económicas de la zona “.

De otro lado, también es necesario considerar que, dentro de las modalidades de prestación del servicio de transporte público de personas previstas en el Reglamento Nacional de Administración de Transporte (RNAT), se encuentra la prestación del servicio de transporte especial de personas, bajo la modalidad de transporte de trabajadores.

Entonces, en el marco de la pandemia y emergencia sanitaria por el brote del Coronavirus (Covid-19) desde marzo de 2020, el servicio de transporte de personas en la modalidad de turístico y de trabajadores en los ámbitos nacional y regional se ha visto perjudicado, pues ambos servicios fueron suspendidos, estimándose que en el transporte interprovincial el tamaño del mercado para ese año 2020 se redujo en un 50%, lo que ha influido también sobre los niveles de desigualdad y pobreza en nuestro país. Ello incrementa de manera importante el grupo de la población en situación de vulnerabilidad social.

En ese contexto, el MTC adoptó una serie de medidas, como el Régimen Excepcional dispuesto en primera instancia mediante Decreto Supremo N° 011-2020-MTC, que fue prorrogado consecutivamente, a fin de minimizar la afectación que venía produciendo la necesaria medida de aislamiento decretada con la declaración de Estado de Emergencia Nacional en la economía de las empresas que brindan el servicio de transporte de personas en los ámbitos nacional y regional, así como aquellas que brindan el servicio de transporte especial de personas, cuyas actividades cotidianas han tenido que suspenderse ante las restricciones dispuestas en el marco del referido Estado de Emergencia Nacional.

En el mismo caso del transporte de mercancías, se hace necesario contemplar mecanismos que promuevan la contratación preferente de empresas locales y/o regionales de transporte de personas, en la modalidad de traslado de trabajadores, en las condiciones mínimas requeridas de calidad, oportunidad y seguridad, ya que constituiría una forma eficiente para dinamizar la economía local y regional.

IV. Marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta

Mediante Resolución Ministerial N° 0658-2021-MTC/01, de fecha 02 de julio de 2021, se aprobó el Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante ROF del MTC).

El artículo 11° del ROF, establece que son funciones del Despacho Viceministerial de Transportes formular, coordinar, ejecutar y supervisar la política nacional del sector transportes, de conformidad con la política general de gobierno; y proponer o aprobar planes, estrategias, normas, lineamientos, entre otros, para el desarrollo del sector transportes, según corresponda.

V. Fundamento técnico de la propuesta normativa

Descripción del problema



a. Falta de aprovechamiento de los vehículos de transporte de mercancías local y/o regional que impacta en la utilidad y en los costos logísticos asociados al transporte

Si bien el generador de mercancías analiza las facilidades logísticas y el sistema de transporte y distribución que mejor se adapte a sus requerimientos, es necesario considerar que, como agente económico, es importante que promueva el desarrollo local, especialmente con acciones directas, como la adquisición de bienes o contratación de servicios; dentro de los que resalta, por su importancia, el transporte de mercancías local y/o regional y el cual también puede resultar más eficiente por estar circunscrito a un ámbito territorial cercano reduciéndose costos operativos.

En un reciente estudio realizado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones con cooperación técnica del BID se ha desarrollado la actualización del Plan Nacional de Servicios e Infraestructura Logística del Perú 2020 – 2030, en el cual, mediante un modelo de transporte de mercancías, se ha podido calcular la producción de viajes en vehículos de transporte de mercancías que se generan en cada departamento al día, así como cuántos de esos viajes producidos son viajes internos, es decir viajes cuyo destino es el mismo departamento de origen, o viajes externos, que son viajes que tienen como destino otros departamentos. Estos datos se pueden observar en la siguiente gráfica:

Gráfico N° 3: Viajes diarios del servicio de transporte de mercancías producidos totales en el País 2019

Departamento	Viajes Producidos Totales	Viajes Internos	Viajes Externos	% Viajes Internos	% Viajes Externos
CUSCO	2,562	1,916	647	75%	25%
LA LIBERTAD	7,664	5,725	1,940	75%	25%
LIMA	12,060	8,293	3,767	69%	31%
PUNO	1,900	1,240	659	65%	35%
ICA	3,084	1,980	1,104	64%	36%
AREQUIPA	4,594	2,949	1,645	64%	36%
HUANUCO	1,085	677	408	62%	38%
JUNIN	2,780	1,689	1,091	61%	39%
SAN MARTIN	1,239	721	518	58%	42%
LORETO	624	361	263	58%	42%
LAMBAYEQUE	5,653	3,269	2,385	58%	42%
APURIMAC	448	249	199	56%	44%
TUMBES	257	138	119	54%	46%
PIURA	3,733	1,976	1,757	53%	47%
CAJAMARCA	1,977	1,038	939	53%	47%
MOQUEGUA	5,638	2,897	2,741	51%	49%
ANCASH	3,354	1,685	1,669	50%	50%
UCAYALI	325	130	195	40%	60%
AYACUCHO	957	376	581	39%	61%
AMAZONAS	505	167	338	33%	67%
MADRE DE DIOS	175	51	124	29%	71%
HUANCAVELICA	607	151	457	25%	75%
PASCO	1,101	220	882	20%	80%
TACNA	2,934	493	2,442	17%	83%

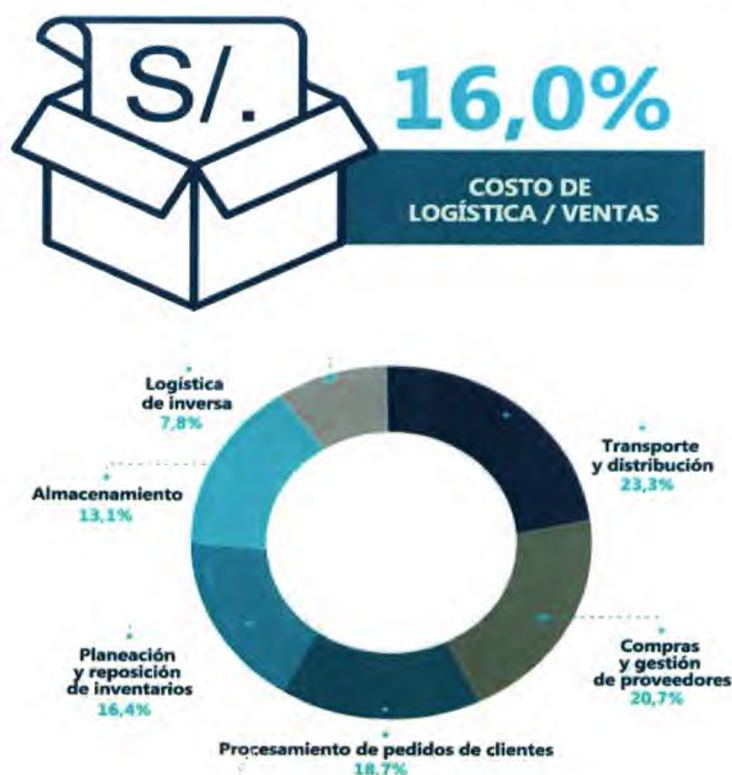
Fuente: elaboración propia

Con el cuadro anterior, se puede observar que 17 regiones del país realizan más de 50% del movimiento de mercancías por transporte terrestre dentro de su misma región, llegando en algunas regiones como Cusco, La Libertad, Lima y Puno a superar el 65%.

Esta información, sumado a los datos indicados en la ENL, muestra que **no existe una homogeneidad en el aprovechamiento de los vehículos de transporte y en los servicios brindados por empresa y por región**, lo cual repercute en la utilidad del transportista, en los costos logísticos asociados al transporte y finalmente en el desarrollo económico local y/o regional.

Esto puede contrastarse en los costos logísticos que para el año 2019, representaron en promedio a nivel nacional 16% del costo de ventas³ y donde el transporte y la distribución representó un 23.3% de este costo logístico.

Gráfico N° 5: Costos logísticos asociados al transporte



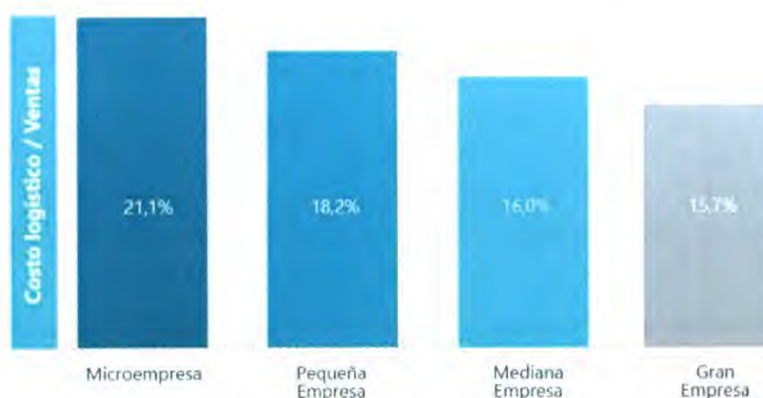
Fuente: Encuesta Nacional en Logística 2020

Asimismo, este costo logístico promedio aumenta en los casos de empresas de menor tamaño, presentándose una diferencia equivalente a un 34% más del costo logístico en una microempresa que en una gran empresa y un 15.4% más que una pequeña empresa, lo que revela la necesidad de cerrar la brecha de costo.



³ Encuesta Nacional de Logística 2020, <https://www.gob.pe/institucion/mtc/informes-publicaciones/2898085-mtc-realiza-presentacion-de-resultados-de-la-1era-encuesta-nacional-de-logistica-en-el-pais>.

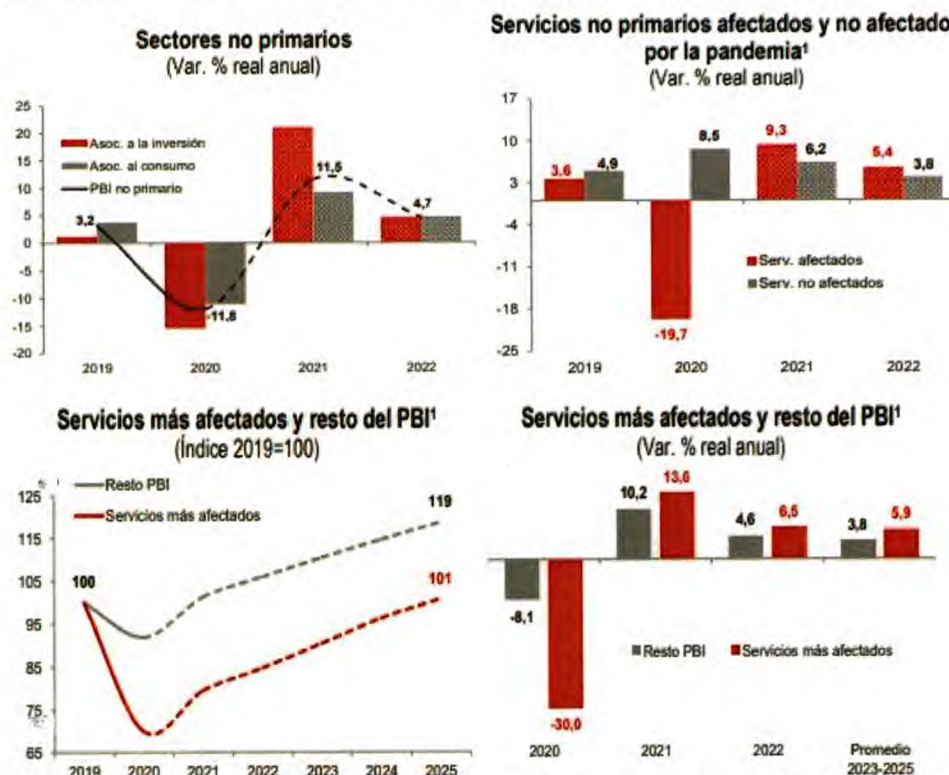
Gráfico N° 6: Costos logísticos por tamaños de empresa



Fuente: Encuesta Nacional en Logística 2020

Sumado a ello, en el contexto de recuperación económica, un punto clave es la diversificación de las actividades económicas en las diferentes regiones del país. Por tanto, es pertinente citar los indicadores publicados por el Ministerio de Economía y Finanzas en el Marco Macroeconómico Multianual 2022 – 2025⁴, en los cuales consideran al transporte como unos de los sectores no primarios más afectados por la pandemia:

Gráfico N° 7: Sectores no primarios afectados y no afectados por la pandemia



1/ Servicios más afectados incluye alojamiento y restaurantes; transporte, almacenamiento, correo y mensajería; y servicios prestados a empresas. El resto del PBI se calcula como la diferencia entre el PBI total y los servicios más afectados.
Fuente: INEI, BCRP, proyecciones MEF.

Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2022 – 2025 (MEF, 2021)

⁴Marco Macroeconómico Multianual 2022 – 2025, aprobado en sesión de Consejo de Ministros el 25 de agosto de 2021. Revisado con fecha 20 de septiembre de 2022 en el siguiente enlace web https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2022_2025.pdf

De acuerdo al documento citado, el sector transporte, así como otras actividades económicas vinculadas con la prestación de servicios, fueron las que registraron mayores caídas en su crecimiento por la pandemia en el año 2020, y recién retornarán gradualmente a los niveles pre COVID-19 entre el 2023 y 2025.

*“Los sectores alojamiento y restaurantes; **transporte**, almacenamiento, correo y mensajería; y servicios prestados a empresas (12,1% del PBI) crecerán 5,9% en promedio entre 2023 y 2025. **La recuperación de estos servicios se dará de forma progresiva y alcanzarían niveles similares a los registrados previo a la pandemia (2019) en 2025**, a diferencia del resto de los sectores no primario”⁵*

Por tanto, como se aprecia de la estadística publicada por el MEF, el sector servicios de transporte no se recuperará de los niveles pre pandemia sino hasta el año 2025, lo cual impacta en la competitividad local y/o regional.

b. Barreras para el desarrollo del transporte de mercancías

Por otro lado, es preciso indicar que existen altas barreras para el desarrollo del transporte de mercancías sobre todo en el ámbito local y/o regional, debido a que por su estructura, son mayoritariamente empresas de transporte con una flota de 1-4 vehículos de transporte de mercancías máximo; y, que por la baja utilización operativa del vehículo y los impactos económicos de la pandemia por el COVID-19 incidieron en la falta de recursos para mejorar los estándares requeridos del servicio⁶, en muchas ocasiones difícilmente pueden cumplir con las condiciones que solicitan las empresas generadoras del servicio de mercancías.

En concordancia con los datos del Reporte de Transportistas de Carga y la información proporcionada por los gremios de transportistas (UNT, GNTC) se tiene que el 80% de transportistas de mercancías a nivel nacional poseen flotas reducidas de vehículos (menor a 4), especialmente en las regiones del interior del país, por lo que es un referente sobre la **limitada oferta para las empresas generadoras de carga** que requieren mayores flotas de vehículos, siendo esta, entre otras, **una barrera para el desarrollo del transporte de mercancías** de manera sostenible al tener menos probabilidades de ser contratados.

Gráfico N° 3: Viajes diarios del servicio de transporte de mercancías producidas totales en el País 2019

Flota	Número de empresas	%	Flota	Total de unidades	%
5 o menos	124,875	93%	5 o menos	189,462	55%
entre 6 y 10	5,291	4%	entre 6 y 10	39,049	11%
entre 11 y 20	2,100	2%	entre 11 y 20	29,906	9%
entre 20 y 50	1,015	1%	entre 20 y 50	30,934	9%
entre 50 y 100	247	0%	entre 50 y 100	16,909	5%
más de 100	159	0%	más de 100	37,889	11%
TOTAL	133,687		TOTAL	344,149	

Fuente: Encuesta Nacional en Logística 2020

⁵ MARCO MACROECONÓMICO MULTIANUAL 2022-2025, pp. 61-62.

⁶ Se entenderá por “estándares requeridos” a los requisitos y condiciones mínimas que el generador de mercancías solicite para contratar el transporte de mercancías y de trabajadores, bajo criterios de calidad y eficiencia.



Asimismo, esto puede tener correlación con la percepción por parte de las empresas generadores de mercancías que perciben que en algunos macro ámbitos regionales no hay la suficiente oferta de servicios de transporte de mercancías. De acuerdo a la ENL, solamente en el macro ámbito sur se percibe una oferta al 100% de los servicios de transporte de mercancías, mientras que en los macro ámbitos norte y centro es alrededor del 67-69% y en el macro ámbito oriente alrededor del 33%; lo cual podría atribuirse a una asimetría de información entre los generadores de carga y la oferta de transporte de carga o a la falta de estándares de calidad requeridos por parte de los transportistas.

Gráfico N° 8: Porcentaje de oferta de servicios de transporte por macro ámbitos

	Norte	Centro	Oriente	Sur
Distribución y/o transporte	69,2%	67,7%	33,3%	100%

Fuente: Encuesta Nacional en Logística 2020

Esto motiva la propuesta de que, desde el Poder Ejecutivo, con las entidades competentes, se promuevan iniciativas de asociación de transportistas, en las modalidades permitidas por ley, para que puedan incrementar el número de vehículos en su flota disponible, además de mejorar y formalizar la prestación del servicio y cumplir con otras condiciones análogas, que les permitan mejorar su competitividad.

Así también es importante, mediante una medida normativa, que se incentive y motive a que las empresas que han optado por contratar personal o empresa local y/o regional reporten periódicamente dichas contrataciones, de tal forma podamos mejorar los indicadores mencionados anteriormente.

Es importante señalar que el sector transporte terrestre ha sido uno de los más golpeados por la pandemia; y, sin embargo, continuó operando para proveer de los productos esenciales para la subsistencia de todos los ciudadanos durante el confinamiento por la emergencia sanitaria. Y, sumado a ello, actualmente es duramente golpeado por la coyuntura socioeconómica global, que ha elevado enormemente los costos operativos del sector, amenazando con la insostenibilidad de sus actividades.

En ese sentido, y bajo este contexto, resulta necesario adoptar medidas que permitan dinamizar el servicio de transporte de mercancías y transporte de trabajadores, no sólo para aliviar la situación que atraviesa el sector, sino para dar solución a problemas estructurales que devienen de mucho tiempo atrás, y han constituido demandas históricas de las regiones donde se realizan principalmente actividades productivas, que han exigido una mayor participación en las actividades conexas, como el transporte de mercancías, para alcanzar mejores condiciones de desarrollo económico y social.

Lo que se busca es trabajar en el marco del ejercicio de las libertades económicas y el derecho al trabajo de los transportistas, conductores y operadores de carga locales y/o regionales, en igualdad de condiciones y promoviendo una mayor y eficaz participación económica, que los integre a las cadenas productivas de los sectores productivos nacionales, a través de la prestación del servicio de transporte de mercancías y de transporte de trabajadores.



VI. Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma

En atención a la problemática descrita, y en cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente, se propone este Proyecto de Ley, que promueve que las empresas y/o cualquier entidad del sector privado que realice actividades económicas en los diferentes sectores productivos y son potenciales generadores de la demanda de transporte de mercancías y de transporte de trabajadores a nivel nacional, regional o local, puedan orientar su demanda preferentemente a la contratación de personal o empresa, local y/o regional, para la realización de las actividades económicas dentro del territorio nacional circunscritas al transporte de mercancías y del transporte de trabajadores, en tanto el servicio ofrecido cumpla con los estándares requeridos por los agentes económicos demandantes del servicio de transporte de mercancía.

En primer lugar, es necesario considerar que la implementación y aplicación de la presente medida normativa no representa un gasto para el erario público. Las publicaciones del ranking y las funciones de seguimiento de cada actividad productiva se realizan en el marco de las competencias y prerrogativas legales de los actores competentes previstas en la normativa vigente sobre la materia, sin incurrir en gastos adicionales.

El objetivo de la propuesta es que se podrá ejercer una dinámica distinta a la desarrollada estos últimos años, ya que se busca impulsar prácticas empresariales articuladas a los mercados locales y/o regionales y a sus operadores de transporte de mercancías y transporte de trabajadores, repercutiendo en mejores relaciones comerciales y beneficios económicos para los actores involucrados, la localidad y la región donde se circunscriben las actividades productivas; beneficiando directamente a más de 115,000 empresas de transporte de mercancías en todo el país (exceptuando Lima y Callao)⁷ y más de 1390 empresas de transporte de trabajadores⁸, descentralizando el movimiento de mercancías y de trabajadores, pues implicaría la movilización de una gran cantidad de vehículos en cada una de las regiones del país.

Por ejemplo, en Arequipa, se registran 26,946 vehículos de mercancías, en La Libertad 17,362 vehículos, en Piura 10,371, en el Cusco 7,296 y en Puno 5,844, existiendo una flota de alrededor de 115,000 vehículos de mercancías terrestre, los cuales se verían positivamente impactados por acciones de contratación preferente, generando beneficios económicos no sólo para las empresas de transporte de mercancías, sino también para los conductores, estibadores y personas relacionadas a los servicios conexos al transporte de mercancías, dinamizando las economías locales y regionales.

El beneficio económico, además, trae consigo la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. Ello, a su vez, genera espacios de concertación más apropiados, menos críticos en su relacionamiento y con mayor apertura a la promoción de actividades cada vez más colaborativas y productivas. Es decir, se generarían mayores espacios de articulación, diálogo y concertación entre los generadores de carga y los transportistas locales y/o regionales.

Promoverá el fortalecimiento de las capacidades empresariales de los transportistas de mercancías y de trabajadores locales y/o regionales, de forma que puedan adaptarse a los requerimientos del servicio en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad, en



⁷ Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2022). Estadística Servicios de Transporte Terrestre por Carretera – Servicios de carga. <https://www.gob.pe/institucion/mtc/informes-publicaciones/344890-estadistica-servicios-de-transporte-terrestre-por-carretera-servicios-de-carga>

⁸ Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2022). Estadística Servicios de Transporte Terrestre por Carretera – Servicios de pasajeros. <https://www.gob.pe/institucion/mtc/informes-publicaciones/344888-estadistica-servicios-de-transporte-terrestre-por-carretera-servicios-de-pasajeros>

cumplimiento con estándares requeridos por los agentes económicos demandantes del servicio.

Así mismo, la promoción de desarrollo económico genera una percepción de futuro más estable, que favorece la gobernabilidad y gobernanza, tan necesaria bajo la coyuntura global, y especialmente en las regiones más vulnerables del país, y aquellas donde se desarrollan actividades productivas a gran escala.

Constituye una alternativa viable, tanto para el sector privado como para el Estado, en concordancia con el marco normativo y la responsabilidad impostergable de mejorar las condiciones de vida de las familias locales.

A partir de esta medida, se puede promover la gestación de políticas públicas mucho más específicas sobre el transporte de mercancías, con una visión eficiente y estratégica para los propósitos mayores del desarrollo del país. Un país tan diverso y complejo, en su geografía, debilidad política e institucionalidad, requiere mirarse desde dentro.

Ahora, analizando bajo un enfoque de proporcionalidad y el análisis de regulación de impacto de la norma, se puede advertir que la fórmula presentada es la que genera un mejor beneficio-costos comparado con las opciones alternativas de i) no promover la contratación preferentemente local ni incentivar la asociatividad o ii) especificar una participación obligatoria del transporte local en las contrataciones por parte de los generadores de carga.

En la primera alternativa regulatoria de no promover la contratación preferentemente local ni incentivar la asociatividad, y hacer que el mercado regule por sí solo las desigualdades en el mercado del transporte, la falta de aprovechamiento de los vehículos de transporte, las barreras para el desarrollo del transporte local y/o regional, la asimetría de información entre generadores de carga y transportistas locales y las barreras para asociarse; debemos advertir que esta no sería la mejor opción porque según las gráficas presentadas por el MEF en el Marco Macroeconómico Multianual 2022-2026, esta situación se revertiría progresivamente sino hasta mediados del 2025, año en el cual recién se estima se llegaría a cifras similares a las manejadas en el periodo pre pandemia (y no con un crecimiento estimado a lo proyectado en condiciones regulares a la del año 2025).

Por otro lado, una medida más intervencionista de especificar una participación obligatoria del transporte local en las contrataciones por parte de los generadores de carga, aplicaría una intervención directa del *ius punendi* del Estado a través de la creación de una obligación fiscalizable a las empresas generadoras de carga, con la creación de una cuota mínima de contratación local para la continuidad de sus actividades. Lo cual no es una alternativa de solución proporcional al problema que se pretende solucionar, debido a que se trasladaría la carga regulatoria al privado. Y asumiría un control directo de la Administración para regular dichas brechas del mercado, que, sin duda, no le compete en un marco de libertad económica.

Por su parte, la alternativa propuesta tiene un carácter **optativo u opcional**, y busca promover la contratación preferente de personal o empresa local y/o regional para el desarrollo de actividades económicas dentro del territorio nacional circunscritas al transporte de mercancías y al transporte de trabajadores, en diferentes sectores productivos, a efectos de mejorar las condiciones comunitarias con un mayor compromiso orientado al desarrollo local y regional, repercutiendo positivamente en los



índices de competitividad, otorgando visibilidad honorífica a las empresas generadoras de mercancías que **opten** por elegir la contratación local, a través de un certificado de buenas prácticas y una mención en el ranking que para esos efectos se creará y administrará en el MTC.

Como se puede apreciar, la medida es voluntaria, supera los parámetros de legalidad al no ser discriminatoria y habiéndose demostrado que es necesaria debido a los impactos económicos causados por la pandemia y por el mercado, a los transportistas locales y/o regionales de mercancías y de trabajadores, asimismo, resulta efectiva en tanto se aplique las estrategias de comunicación y capacitación para que los mencionados transportistas opten por la asociatividad a efectos de competir en condiciones de calidad y resulta proporcional toda vez que, no supone una intervención estatal directa sino de promoción e incentivos para lograr que se reduzcan las brechas y barreras de acceso para su desarrollo y puedan ser competitivos en el mercado. Por tanto, la medida propuesta supera los principios de legalidad, necesidad, efectividad y proporcionalidad.

VII. Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional

Análisis de la propuesta normativa

En atención a la problemática descrita, y en cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente, se propone este Proyecto de Ley, en razón de promover la contratación voluntaria de personal o empresas locales y/o regionales, para el desarrollo de actividades económicas dentro del territorio nacional circunscritas al transporte de mercancías y al transporte de trabajadores en diferentes sectores productivos.

En ese sentido, la propuesta aplica a los siguientes sujetos:

- a) El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos.
- b) Los Gobiernos Regionales y Locales.
- c) Las empresas y/o cualquier entidad del sector privado que realice actividades económicas en los diferentes sectores productivos y son potenciales generadores de la demanda de transporte de mercancías y de transporte de trabajadores a nivel nacional, regional o local.

Se expone que los sujetos señalados en el literal c), pueden orientar su demanda preferentemente a la contratación de personal o empresa, local y/o regional, para la realización de las actividades económicas dentro del territorio nacional circunscritas al transporte de mercancías y del transporte de trabajadores, en tanto el servicio ofrecido cumpla con los estándares requeridos por los agentes económicos demandantes del servicio de transporte de mercancía.

Asimismo, con respecto a los sujetos señalados en el literal a) y b), se expone que su participación consiste en la articulación conjunta con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones para promover las gestiones necesarias a fin de lograr que las empresas establecidas en el literal c) del artículo 2, puedan ofrecer el servicio bajo los estándares requeridos por los agentes económicos demandantes del servicio de transporte de mercancías y del transporte de trabajadores.

Es necesario entender que el término de contratación preferente es reconocido a nivel de doctrina como **acción positiva o afirmativa** porque busca equilibrar positivamente las desventajas de una persona natural o jurídica en situación de desventaja, dándole preferencia al momento de acceder a un trabajo, una promoción, un servicio o la adquisición de un bien.



En resumen, la acción positiva tiene su razón de ser en incentivar y permitir a las personas o grupos, con una característica o bien protegido, a superar las desventajas. Es decisión de los contratantes evaluar si existe la necesidad de aplicar la acción positiva en la empresa, identificando cuáles son los desequilibrios, y, de resultar necesario, implementar políticas de acción positiva.

Ello permite que personas con o sin una característica o bien protegido puedan competir de manera pareja y justa, pero dándole la posibilidad al seleccionador o contratante de decantarse por un postulante con una característica protegida. Se tiene, entonces, que la acción positiva es una medida correctiva o diferenciadora que permite la justa competencia entre personas naturales o jurídicas igual de preparadas. Este tratamiento diferenciado pretende, justamente, compensar jurídicamente a grupos en desventaja, situando la acción del trato orientado hacia la igualdad material⁹.

En este mismo sentido, Gómez define a las acciones positivas como “los tratos formalmente desiguales que favorecen a determinados colectivos por poseer un rasgo en común, caracterizado por ser transparente e inmodificable y constituir cláusulas específicas de no discriminación”¹⁰. Y, de hacerse una distinción exclusiva en base al arraigo territorial con el propósito de promover e impulsar el desarrollo económico local y regional, no resulta discriminatorio.

Asimismo, cabe mencionar que si bien el derecho a la igualdad está reconocido en el inciso 2 del artículo 2º de la Constitución de 1993, de acuerdo con el cual: «(...) toda persona tiene derecho (...) a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole». El Tribunal Constitucional del Perú ha señalado que, contrariamente a lo que pudiera desprenderse de una interpretación literal, estamos frente a un derecho fundamental que no consiste en la facultad de las personas para exigir un trato igual a los demás, “sino a ser tratado de igual modo a quienes se encuentran en una idéntica situación”¹

Así también, el TC ha manifestado que, la igualdad, además de ser un derecho fundamental, es también un principio rector de la organización del Estado Social y Democrático de Derecho y de la actuación de los poderes públicos. Como tal, comporta que: « (...) *no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribe todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable*». Por tanto, la aplicación del principio de igualdad, no excluye el tratamiento desigual; por ello, no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables.

En tal sentido, el objeto de la norma es promover la contratación voluntaria de personal o empresa, local y/o regional, para el desarrollo de actividades económicas dentro del territorio nacional circunscritas al transporte de mercancías y al transporte de trabajadores en diferentes sectores productivos; a efectos de mejorar las condiciones comunitarias con un mayor compromiso orientado al desarrollo local y regional, repercutiendo positivamente en los índices de competitividad nacional. En tal línea argumentativa, se expresa la evidencia empírica sobre la desigualdad del personal o empresa local y/o regional con respecto de las empresas que, independientemente de

⁹ Gómez Orfanel, G. (2008). Acciones positivas a favor de la mujer en España: doctrina, jurisprudencia y legislación. Anuario de Derechos Humanos, 9, 379-402. <https://revistas.ucm.es/index.php/ANDH/article/view/ANDH0808110379A>

¹⁰ Ídem. Pág 382.



la conexión territorial de constitución de la persona jurídica, prevalece un trato diferenciado por razones de: (i) barreras de entrada de requisitos para los grupos de transportistas locales y/o regionales, (ii) desconocimiento de formas asociativas que permitan generar economías colaborativas y de escala, (iii) inexistencia de una medida normativa que incentive y motive que las empresas que han optado por contratar personal o empresa local y/o regional que genera empleo local, obtengan beneficios honoríficos o económicos, (iv) falta de medidas de impulso para equilibrar la competencia entre transportistas locales y grandes empresas de transporte de carga.

Como se ha mencionado, y tomando como referencia la ENL, se estimó que un vehículo puede andar en un mes (22 días hábiles) alrededor de 11,000 Km. Se esperaría que gran parte de los vehículos que transportan carga alcanzaran este recorrido; sin embargo, los resultados de la Encuesta mostraron que el 57.5% de vehículos en las rutas nacionales recorrieron menos de 6,000 Km al mes y se destaca que hay 15.1% de vehículos que tienen una utilización superior a los 12,000 Km al mes, y un 19.7% que supera los 15,000 Km al mes. **Este dato lleva a afirmar que el movimiento de carga se centraliza en un sector reducido de empresas del país.**

Asimismo, en el estudio realizado por el MTC con cooperación técnica del BID, se ha desarrollado la actualización del Plan Nacional de Servicios e Infraestructura Logística del Perú 2020 – 2032, en el cual, mediante su modelo de transporte de carga, se ha podido calcular la producción de viajes internos y externos de vehículos de transporte de carga.

En los casos más extremos, se puede observar que en la región de Cusco el 75% de los viajes tienen destino en la misma región de Cusco, y el 25% son viajes a otras regiones del país. Para el caso de Tacna, el 17% son viajes internos y el 83% son viajes fuera de la región de Tacna. Esta información, complementando la ENL, muestra que **no existe una homogeneidad en el aprovechamiento de los vehículos de transporte y en los servicios brindados por empresa y por región.**

Por otra parte, en concordancia con los datos del Reporte de Transportistas de carga y la información proporcionada por los gremios de transportistas (UNT, GNTC) se tiene que el 80% de transportistas de carga a nivel nacional poseen flotas reducidas de vehículos (menor a 4), especialmente en las regiones del interior del país, por lo que, de forma aislada, tienen limitada oferta para las empresas generadoras de carga que requieren mayores flotas de vehículos, siendo esta, entre otras, una barrera de acceso. Esto motiva las iniciativas de asociación de transportistas, en las modalidades permitidas por ley, para que puedan incrementar el número de vehículos, además de mejorar y formalizar la prestación del servicio y cumplir con otras condiciones análogas, que les permita mejorar su competitividad.

La igualdad de oportunidades debería tener como finalidad la nivelación de la igualdad como “medida de justicia social con un beneficio común”. Las acciones positivas deben ser aplicables ante el aumento de la discriminación con la finalidad de remediar la desigualdad de hecho y de derecho. Lo que se pretende con ello es el concepto de ir más allá de una mera obligación estatal y establecer un principio de igualdad de oportunidades con una doble vertiente: i) subjetiva: prohibición de discriminación directa e indirecta; y, ii) objetiva: aplicación de la acción positiva con la subsecuente consecución de la igualdad real¹¹.

¹¹ Gonzáles, N. (2001). El principio de igualdad, la prohibición de discriminación y las acciones positivas. Derecho & Sociedad, 18, 71-79. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16919>



En todo caso, la modalidad de contratación preferente propuesta se encuentra sujeta al mandato constitucional de igualdad y no discriminación, la disimilitud es razonable y se encuentra justificada dentro del ordenamiento jurídico, asimismo, se busca dinamizar la economía del país y promover el desarrollo local y regional.

Por tanto, debido a que el principio de igualdad no excluye el tratamiento desigual; y habiéndose demostrado en datos objetivos y razonables que demuestran la desigualdad de acceso al mercado y/o oportunidades diferenciadas para los transportistas locales, se concluye en este punto que no se vulnera el principio derecho de igualdad de trato al promoverse la presente iniciativa bajo una diferencia **sustentada sobre bases objetivas y razonables**.

Por otra parte, para poder verificar la implementación de esta normativa, se propone solicitar un reporte periódico, de forma trimestral, sobre la contratación de servicios locales y/o regionales de transporte de mercancías y de trabajadores. Este reporte constituirá, no solamente un medio de verificación, sino que será un insumo para generar data sobre las actividades y conductas empresariales de los sectores involucrados, y sus relaciones locales.

El tratamiento de la información será considerado como confidencial por los trabajadores del Ministerio de Transportes y Comunicaciones que tengan acceso a la misma, de acuerdo a la normativa que rige la materia.

Asimismo, en mérito a lo establecido en esta propuesta normativa, se propone generar un compendio informativo, de naturaleza periódica, en el que se reconozcan las buenas prácticas empresariales en beneficio del desarrollo local y regional, la promoción de la modernización del transporte de mercancías y de trabajadores, el fomento de la contratación local, buenas prácticas de responsabilidad social, entre otros reconocimientos, que formarán un ranking valorativo, impulsado por el MTC en coordinación con las entidades competentes, de forma que se promueva la imagen y la reputación corporativa/empresarial de los generadores de mercancías.

Con respecto a la implementación del ranking de buenas prácticas empresariales en beneficio del desarrollo local y/o regional del transporte de mercancías y del transporte de trabajadores, se precisa que el mismo será desarrollado en las normas complementarias que se emitan para tal fin, en las cuales se podrá tomar en consideración lo dispuesto en la Ley General de la Persona con Discapacidad¹², para el posicionamiento en el ranking de las empresas y/o cualquier entidad del sector privado que realice actividades económicas dentro del territorio nacional, en los diferentes sectores productivos que reporten los contratos generados por la prestación de los servicios contratados con los prestadores del transporte de mercancías y/o del transporte de trabajadores, locales y/o regionales.

El Índice de Competitividad Global (ICG o GCI, en sus siglas en inglés), del Foro Económico Mundial (FEM), mide la capacidad que tiene un país de generar oportunidades de desarrollo económico a los ciudadanos. Este mide los factores que impulsan la productividad y proporcionan las condiciones para el progreso social y la agenda de desarrollo sostenible. El Perú, en el reporte de 2019, alcanzó 61,66 puntos en el Índice de Competitividad, ubicándose en el puesto 65 del ranking de competitividad; muy por detrás de países como Chile (puesto 33) o Uruguay (puesto 54).

Con el reconocimiento de buenas prácticas empresariales, y la repercusión en el relacionamiento de las empresas con las poblaciones locales, se podrían mejorar los

¹² La Ley General de la Persona con Discapacidad, en su artículo 45 numeral 45.1 que señala: "La persona con discapacidad tiene derecho a trabajar, en igualdad de condiciones que las demás, en un trabajo libremente elegido o aceptado, con igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, y con condiciones de trabajo justas, seguras y saludables".



índices de competitividad referente a los indicadores de la eficiencia del mercado y el entorno económico, además de fortalecer los índices de institucionalidad del FEM.

Por otra parte, esta propuesta legislativa se alinea con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹³, que propone una serie de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) asociados, específicamente con el ODS 10: Reducir la desigualdad en y entre los países, que establece en la meta 10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto.

Asimismo, se enmarca en los lineamientos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que si bien no promueve el concepto de exclusividad en los procesos de contratación, sí reconoce que hay consideraciones bajo las cuáles se podría determinar una **contratación estratégica** que busque lograr objetivos secundarios de la administración pública, como promover el apoyo a los MYPES y servicios y productores locales.

De manera más precisa, el Programa Medioambiental asegura que desde el punto de vista socioeconómico la contratación, a nivel país, tiene múltiples objetivos, uno de los cuales es **apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas; estableciendo una vinculación comercial con las comunidades y con los productores locales**¹⁴.

En ese mismo sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), reconoce la contratación estratégica cuando los fines no son sólo económicos, sino también sociales y políticos más amplios¹⁵, como el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, las normas de responsabilidad social corporativa o, en general, los objetivos de políticas de desarrollo, que las administraciones públicas, cada vez con mayor intensidad y de manera suplementaria al objetivo principal de la contratación, pretenden lograr mediante el uso de la contratación pública como instrumento estratégico excepcional de política para el logro de los diferentes objetivos secundarios¹⁶.

La Organización Mundial del Comercio (OMC), en el marco de los Acuerdos Comerciales y de Contratación establecidos para sus Miembros y Adhesores, reconoce como lineamiento principista la Promoción del Desarrollo – Trato especial y diferenciado para los Miembros en desarrollo¹⁷. A través de este principio se dispone más flexibilidad y otros derechos especiales, con la finalidad que estos países miembros puedan beneficiarse de la liberalización del comercio, promoviendo su desarrollo interno y fortaleciendo su comercio internacional, adaptándose en un periodo de tiempo a todas las normas y disposiciones que contempla la OMC para el comercio mundial. Es decir, que sí existen factores que determinan una opción de trato preferente y diferenciado, a nivel país, cuando estos factores responden a objetivos de desarrollo necesarios para a los países en una situación de desventaja y lograr incorporarlos al mercado mundial en condiciones más igualitarias (acción afirmativa).



¹³ Naciones Unidas (2018), La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago.

¹⁴ Programa Medioambiental Naciones Unidas (2017). Global Review of Sustainable Public Procurement. Pág. 38.

¹⁵ Schulten, Thorsten (2012). Pay and other social clauses in public procurement: A European overview. Study on behalf of the European Federation of Public Service Unions (EPSU).

¹⁶ OCDE. Recomendación del Consejo de Contratación Pública (2015). <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

¹⁷ Principios de la OCM. http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/OMC/sobre_OMC.html

Sin perjuicio de ello, cabe precisar que la propuesta normativa es de naturaleza optativa, la misma que reconoce los acuerdos de ALADI y las Decisiones N° 439 y 659 sobre acceso a mercados y trato nacional, y los principios y normas para la liberalización del comercio de servicios en el marco de compromisos asumidos en la Comunidad Andina (CAN). En mérito a ello, la propuesta no genera una exigencia de cumplimiento coercitivo a los generadores de mercancías para la contratación local y/o regional en desmedro de transportistas extranjeros, ya que no se contraponen al principio de trato nacional a los Países Miembros de la CAN¹⁸; sino que, por el contrario, esta opción de preferencia en la contratación de servicios se enmarca dentro del trato nacional, como una acción afirmativa de trato diferenciado –justo y razonable– en promoción del desarrollo local, entendiendo ésta como la circunscripción territorial, sea rural, distrital, provincial, regional, donde se destinarán servicios objeto de la contratación.

Incluso países miembros de la CAN, como Ecuador o Bolivia, poseen dentro de sus respectivos ordenamientos jurídicos disposiciones de trato diferenciado, así como políticas favorables para las micro y pequeñas empresas locales en los procesos de contratación.

Así, por ejemplo, en el caso de Ecuador, de acuerdo al artículo 25 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública¹⁹, los pliegos de contrataciones públicas contendrán criterios de valoración que incentiven y promuevan la participación local y nacional, mediante un margen de preferencia para los proveedores de obras, bienes y servicios. Establecen, también, Márgenes de Preferencia de Producción Nacional²⁰, que determinan criterios de ponderación por origen y adquisición de bienes locales.

En Bolivia, si bien su normatividad establece como principios la libre participación, la igualdad e imparcialidad, en concordancia con el artículo 18° del Decreto Supremo N° 25964, que establece el Reglamento del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, la contratación de la micro y pequeña empresa tendrá prioridad en la contratación de bienes y servicios demandados por el Estado. Asimismo, la Ley N° 2235, Ley de Diálogo Nacional 2000, dispone que se facilitará la participación de las asociaciones, sociedades de pequeños productores, organizaciones económicas campesinas y artesanales y micro empresas urbanas y rurales en la provisión de bienes y prestación de servicios.

La presente propuesta normativa, justamente, busca establecer una medida que posibilite igualar las condiciones de acceso de las personas -naturales o jurídicas- circunscritas a un territorio local y/o regional al mercado, superando cualquier defecto o desequilibrio establecido. Es momento de implementar políticas y normas que permitan dar pasos radicales que aborden las desigualdades sociales vinculadas al servicio de transporte de mercancías y de transporte de trabajadores en los ámbitos locales y/o regionales, aún más manifiesta en esta época de crisis, y así encauzar los esfuerzos hacia la consecución de los objetivos globales y nacionales.

Se debe considerar que la propuesta se alinea, también, con los esfuerzos de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública²¹, que se circunscribe a la Política de

¹⁸ Principio revisado en el glosario de términos del WTO.

https://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/trato_nacional_s.htm

¹⁹ Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública de Ecuador. <https://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/2015/05/LEY-ORGANICA-DEL-SISTEMANACIONAL-DE-CONTRATACION-PUBLICA.pdf>

²⁰ Márgenes de Preferencia Producción Nacional de Ecuador. <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/margenes-de-preferencia-produccion-nacional/>

²¹ Decreto Supremo N° 103-2022-PCM, que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030



Estado 24 del Acuerdo Nacional²², en el compromiso por “*construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos*”. Así, se busca un Estado que “*atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales*”.

Este proceso de modernización de la gestión pública propone un Estado eficiente, transparente y descentralizado que garantiza **una sociedad justa e inclusiva**. Tiene como foco prioritario a las personas, buscando la igualdad de oportunidades sin discriminación, dentro de una sociedad democrática, pacífica y respetuosa de los derechos humanos. En este contexto, se busca que las intervenciones públicas adopten medidas que satisfagan las expectativas y necesidades de las personas, generando valor público. Estas medidas relacionadas a los bienes, servicios y regulaciones constituyen el principal modo de articulación entre las personas (naturales y jurídicas) y la administración pública y ejercen un elevado impacto, no solo en la satisfacción de sus necesidades, sino en la valoración de las personas con relación a la actuación del Estado en su conjunto.

Asimismo, está en concordancia con el Objetivo Estratégico Sectorial 04, Fortalecer la Gobernanza, Descentralización y Modernización del Sector Transportes y Comunicaciones. El Estado Peruano impulsa el proceso de descentralización y modernización, por lo que debe implementar un conjunto de medidas que permitan gradualmente avanzar en perspectiva de lograr un Estado eficiente y competitivo, en beneficio de la ciudadanía.

Y es que se debe tomar en cuenta que no solamente se buscan implementar acciones afirmativas, sino también promover las gestiones necesarias para la capacitación y/o acciones pertinentes para que los transportistas locales y/o regionales, se organicen bajo cualquier modalidad permitida por ley y puedan cubrir la demanda de grandes generadores de mercancías en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad, en cumplimiento de los estándares requeridos por los agentes económicos demandantes del servicio de transporte de mercancías y el transporte de trabajadores y se puedan generar sinergias y alianzas estratégicas entre las asociaciones de transportistas locales y/o regionales y las empresas generadoras de carga (match entre la mercancía instalada y la potencial tracción de mercancía) y que contraten el transporte de trabajadores. Estas acciones de capacitación, promoción de la asociatividad y relacionamiento comercial se desarrollarán en coordinación con las entidades competentes en la materia.

Lo que se quiere es, plantear una alternativa innovadora y de amplio alcance, que mejore las condiciones estructurales de las regiones y viabilice las actividades productivas con un mayor compromiso hacia el desarrollo local, articulando a las empresas productivas y el transporte de mercancías local y/o regional, a la vez que se proponen incentivos para los que opten por la contratación de personal o empresas locales y/o regionales, dentro del marco de los objetivos nacionales y el ordenamiento jurídico vigente.

Análisis del marco legal aplicable

En concordancia con el artículo 44° de la Constitución Política del Perú, son deberes primordiales del Estado defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su



²² Acuerdo Nacional. <http://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%82B/politicas-de-estado-castellano/>

seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Asimismo, el artículo 58° establece que se ejerce en una economía social de mercado, bajo cuyo régimen el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicio públicos e infraestructura; y, el artículo 59° señala que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria, precisando que, el ejercicio de las referidas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública.

La Economía Social de Mercado *"se basa en la organización de mercados como mejor sistema de asignación de recursos, y trata de corregir y proveer las condiciones institucionales, éticas y sociales para su operatoria eficiente y equitativa"*²³. Por ello, en virtud de esta perspectiva económica, el desarrollo de la economía se encuentra indisolublemente orientado a la vigencia y plenitud de un conjunto de valores reconocidos como fundamentos axiológicos del sistema y expresión del pacto social que los sustenta. En esa línea ha señalado el Tribunal Constitucional Peruano que *"la economía social de mercado es representativa de los valores constitucionales de la libertad y la justicia, y, por ende, es compatible con los fundamentos axiológicos y teleológicos que inspiran a un Estado social y democrático de derecho. En ésta imperan los principios de libertad y promoción de la igualdad material dentro de un orden democrático garantizado por el Estado"*²⁴. La vigencia de la economía social de mercado como modelo económico constitucional presupone la existencia de factores sociales, políticos y jurídicos. Es decir, no será posible la subsistencia de una economía social de mercado sin la integración democrática de los diversos sectores de la sociedad y de ésta con el Estado²⁵. Lo que se busca es conciliar los intereses de la sociedad.

Bajo este régimen económico, la Constitución, en su artículo 2°, numeral 14, reconoce el derecho de toda persona a contratar con fines lícitos, siempre que no se contravengan leyes de orden público. De manera complementaria, el artículo 62° establece que la libertad de contratar garantiza que las partes puedan pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. La libertad de contratación es un principio que se constituye, junto con el derecho de propiedad, en uno de los pilares básicos del modelo de economía social de mercado.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional²⁶, el contenido del derecho de libertad de contratación está constituido por las siguientes facultades:

- Autodeterminación para decidir si se contrata o no, así como para elegir al contratante —persona natural o jurídica—, la forma y modo de celebrar el contrato, así como la capacidad de desvincularse del mismo, siempre que se haya cumplido su objeto y los procedimientos establecidos en el mismo contrato o en el ordenamiento jurídico.



²³ Resico, Marcelo F. La Economía Social de Mercado. Una opción de organización económica para Latinoamérica. versión reformada y corregida de la conferencia sobre la Economía Social de Mercado y la DSI dictada en la UCA en junio de 2008 y disponible en http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo12/files/La_Escuela_Social_de_Mercado-una_opcion_de_organizacion_economica_para_Latinoamerica.pdf.

²⁴ Sentencia expedida en el expediente N° 0008-2003-AI.

²⁵ Sentencia recaída en el expediente N° 01405-2010-PA/TC.

²⁶ Sentencia recaída en el expediente N° 008-2003-AI.

- Autodeterminación para regular o configurar el contenido del contrato, el cual deberá estar conforme con el ordenamiento jurídico y no ser lesivo de los derechos.

De acuerdo con la regulación constitucional, la libertad de contratación tiene un límite interno: el contrato celebrado deberá tener una finalidad lícita, es decir, que mediante la autodeterminación de las relaciones jurídicas no podría buscarse lograr un fin ilícito. Asimismo, se ha establecido como un límite externo de la libertad de contratación el orden público, es decir, el respeto de aquellas reglas, principios y valores básicos que sustentan el modelo de convivencia de la sociedad peruana. Entre esos principios se tienen los derechos fundamentales —la dignidad de la persona, el derecho a la no discriminación, la protección del medio ambiente, entre otros—, tanto en su contenido regulativo como valorativo.

Asimismo, el ordenamiento jurídico y la normativa vigente contemplan diferentes acciones de trato diferenciado. Conforme al artículo 50.1 del **Reglamento de la Ley de Contratación del Estado**²⁷, aprobado por Decreto Supremo N° 344-2018-EF, y su modificatoria por Decreto Supremo N° 168-2020-EF, en materia del procedimiento de evaluación de las propuestas de contratación, se deberá considerar la siguiente bonificación para quienes proponen sus servicios y obras:

“f) Tratándose de la contratación de servicios y obras que se presten o ejecuten fuera de la provincia de Lima y Callao, cuyos montos no superen los doscientos mil nuevos soles (S/. 200 000,00) para la contratación de servicios y no superen los novecientos mil nuevos soles (S/. 900 000,00) en el caso de obras, a solicitud del postor se asigna una bonificación equivalente al diez por ciento (10%) sobre el puntaje total obtenido por los postores con domicilio en la provincia donde presta el servicio o se ejecuta la obra, o en las provincias colindantes, sean o no pertenecientes al mismo departamento o región. El domicilio es el consignado en la constancia de inscripción ante el RNP.

“g) En procesos de Adjudicación Simplificada, a los postores que tengan la condición de micro y pequeña empresa, o a los consorcios conformados en su totalidad por estas, y a su solicitud, se les asigna una bonificación equivalente al cinco por ciento (5%) sobre el puntaje total obtenido, siempre que acrediten tener tal condición otorgada por la Autoridad competente”

En el mismo sentido, el artículo 2° del Texto Único Ordenado de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo 082-2019-EF, establece que uno de los principios rectores es: *“b) Igualdad de trato. Todos los proveedores deben disponer de las mismas oportunidades para formular sus ofertas, encontrándose prohibida la existencia de privilegios o ventajas y, en consecuencia, el trato discriminatorio manifiesto o encubierto. Este principio exige que **no se traten de manera diferente situaciones que son similares y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica** siempre que ese trato cuente con una justificación objetiva y razonable, favoreciendo el desarrollo de una competencia efectiva.”*

De conformidad con lo establecido en el artículo 21° de la Ley N° 28015, Ley General de la Pequeña y Microempresa, “[...] En las contrataciones y adquisiciones de bienes y servicios del Estado, **las entidades del Estado prefieren a los ofertados por las MYPE, siempre que cumplan con las especificaciones técnicas requeridas.** [...]”

²⁷ <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0022/tuo-ley-30225.pdf>



*Así mismo, las instituciones del Estado deben separar no menos del 40% de sus compras para ser atendidas por MYPE [...] **Se dará preferencia a las MYPE regionales y locales del lugar donde se realizan las compras estatales**".*

Entre los distintos mecanismos que el Estado ha diseñado para promover las contrataciones y adquisiciones del Estado a favor de un colectivo, como son las MYPE, se encuentran la preferencia a favor de las micro y pequeñas empresas, la reserva de compra no menor del 40% para MYPE y la preferencia de MYPE regionales y locales. Estos mecanismos constituyen, en sí mismos, acciones afirmativas de trato diferenciado.

Por otra parte, la presente propuesta legislativa se enmarca bajo la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, que tiene el objeto de garantizar el derecho fundamental a la protección de los datos personales, previsto en el artículo 2, numeral 6 de la Constitución Política del Perú, a través de su adecuado tratamiento, en un marco de respeto de los demás derechos fundamentales que en ella se reconocen.

Se debe indicar que, en conformidad con los artículos 1 y 3 del proyecto de Ley, la contratación preferente se encuentra enfocada a aplicarse al transporte de mercancías y trabajadores sin perjuicio del sector económico en que estén involucradas las entidades señaladas en el artículo 2 y en respeto del marco legal vigente que determine las características de las actividades comprendidas. En dicho contexto, tomando en cuenta este alcance transversal, con la participación del Ministerio de la Producción, entre otros, el Decreto Supremo que apruebe las normas reglamentarias del proyecto de Ley contará con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

En relación a lo expuesto, la propuesta legal responde a su naturaleza optativa u opcional, de carácter voluntario, la cual busca promover la contratación preferente de personal o empresa local y/o regional para el desarrollo de actividades económicas dentro del territorio nacional circunscritas al transporte de mercancías y al transporte de trabajadores en diferentes sectores productivos, a efectos de mejorar las condiciones comunitarias con un mayor compromiso orientado al desarrollo local y regional.

Finalmente, se resalta que, la normativa propuesta se encuentra en el marco del irrestricto respeto y protección de los Acuerdos y/o Tratados Internacionales y Convenciones Internacionales de los que el Perú es parte. Por ende, la propuesta no genera una exigencia de cumplimiento coercitivo a los generadores de mercancías para la contratación local y/o regional en desmedro de transportistas extranjeros, ya que no vulnera el principio de trato nacional a los países miembros de la CAN.

La presente medida normativa está en estricto respeto de la Constitución Política del Perú, no contraviene ninguna disposición legal.

Por tanto, la propuesta normativa no se contrapone a la normativa vigente, más bien, promueve la contratación preferente de servicios de transporte locales y/o regionales, mejorando el acceso de los ciudadanos a una mejor calidad de vida, promueve la articulación y relacionamiento comercial y el fomento de buenas prácticas empresariales que devienen en mejores relaciones comunitarias; asimismo, impulsa los índices de competitividad nacional.

