



El incompleto fortalecimiento de la SUNAFIL en el marco del Convenio 81 de la OIT

por Miguel F. Canessa Montejo

En el presente artículo abordamos la política pública de fortalecimiento de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, SUNAFIL) en el marco del Convenio 81 de la OIT desde los recursos materiales otorgados para su funcionamiento. En primer lugar, mensurar la evolución del otorgamiento de recursos materiales a la SUNAFIL para que pueda cumplir con sus objetivos institucionales, específicamente la partida presupuestaria. En segundo lugar, vincular la partida presupuestaria de la entidad pública y la distribución del gasto entre el personal y los bienes y servicios. En tercer lugar, medir la evolución de la contratación de personal de la SUNAFIL, especialmente el personal operativo de la entidad pública (los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo y los inspectores auxiliares). Estas tres materias se enmarcan dentro de las obligaciones que se desprenden del Convenio 81 de la OIT ratificado por Perú, aunque ni son las únicas ni son las más importantes, pero nos permiten tener un acercamiento objetivo sobre la aplicación de la norma internacional en el país andino.

1. La evolución de la partida presupuestaria de la SUNAFIL

En enero de 2013 se promulga la Ley No. 29981 que crea la SUNAFIL en base a la Inspección General del Trabajo, adscrito al Ministerio de Trabajo. La nueva entidad pública inicia sus labores en abril de 2014.

Hay que tener presente que una de las problemáticas más comunes que sufren las inspecciones laborales en la región es la falta de recursos adecuados, ya sea en el plano económico y material (bajos salarios de los inspectores, falta de instrumentos para desarrollar las inspecciones, el acceso y uso de transporte, los aparatos de medición especializados para cumplir sus tareas, etc.), o en recursos humanos (el bajo número de inspectores respecto a la población trabajadora, la falta de capacitación de los inspectores, etc.)¹. Esto explica porque el diseño normativo del Convenio No. 81 de la OIT haya puesto el énfasis en solucionar esta problemática. Para ello, el numeral 1 del artículo 11 establece como obligación del Estado adoptar las medidas necesarias para proporcionar a los inspectores de trabajo: a) las oficinas locales debidamente equipadas, para cumplir con las necesidades del servicio y accesible a las personas interesadas; b) los medios de transportes necesarios para desempeñar sus funciones.

¹ Cfr. MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, Gabriela (2019). “Convenio sobre la inspección del trabajo 1947 (núm. 81)”. En: *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*. ADAPT University Press, Volumen 7, número especial de conmemoración del Centenario de la OIT, 2019, p. 346.

En el caso peruano, el artículo 24 de la Ley No. 29981 señala cuatro recursos económicos con que cuenta la SUNAFIL: “a) Los que le asigne la ley anual de presupuesto del sector público; b) los ingresos recaudados a consecuencia del cumplimiento de sus funciones; c) Los provenientes de la cooperación técnica internacional no reembolsable, de conformidad con la normativa vigente; d) Los demás recursos que se le asigne. Los recursos a que se refiere el literal b) se encuentran bajo la normativa presupuestal vigente y se aplican prioritariamente al fortalecimiento de las actividades de promoción, difusión, capacitación, asistencia técnica, investigación, entre otras, vinculadas al óptimo ejercicio de las funciones de la Sunafil y del sistema funcional a su cargo. No menos del 30% de los recursos son destinados al fortalecimiento de las actividades inspectivas, al desarrollo de la infraestructura necesaria y al óptimo desempeño de las funciones bajo responsabilidad”.

Aquí nos interesa el primero que es el más importante, sin desmerecer los ingresos recaudados por la propia entidad pública, en razón que es la fuente principal de recursos y es una de las variables que permite mensurar el cumplimiento de la obligación dispuesta por la norma internacional del trabajo.

Para medir si la SUNAFIL cuenta con los recursos materiales suficientes para cumplir con sus tareas principales, analizamos la evolución del presupuesto estatal durante el período 2014-2021 en tres de sus rubros: el presupuesto del Estado nacional, el presupuesto del Ministerio de Trabajo y el presupuesto de la SUNAFIL. Si bien las cifras podrían resultar insuficientes para el volumen de labores que debe cumplir la SUNAFIL en el mundo del trabajo peruano, tampoco puede dejarse de lado que el fortalecimiento de la entidad pública es un proceso progresivo que se evidencia con el crecimiento sostenido en el tiempo. En otras palabras, si el presupuesto de la SUNAFIL en términos comparativos crece porcentualmente más -en términos relativos- que el del Ministerio de Trabajo y que el propio presupuesto nacional, se vuelve un dato objetivo de que su peso presupuestal es cada vez mayor y, por ende, hay una voluntad en fortalecerlo. Por el contrario, una disminución sostenida de sus recursos presupuestales en términos relativos nos conduce a la conclusión opuesta.

En el cuadro 1 se muestra el presupuesto institucional de apertura tomando como año base 2014 cuando inició sus labores. Los indicadores son el presupuesto nacional, el presupuesto del Ministerio de Trabajo y el presupuesto de la SUNAFIL (adscrita al Ministerio de Trabajo). Esto último significa que el presupuesto del Ministerio de Trabajo incluye al presupuesto de la SUNAFIL, este dato es importante porque también permite analizar la importancia de la entidad pública dentro del presupuesto ministerial.

Cuadro 1 Perú: Evolución presupuestaria del Ministerio de Trabajo y SUNAFIL 2014-2021 en soles

PIA ² /Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nacional	83,195'553,964	95,372'737,023	104,303'961,188	105,113'439,451	115,381'884,467	118,227'641,778	124,582'104,147	127,420'957,133
Ministerio	278'911,828	285'919,068	305'284,585	371'136,099	551'944,786	446'262,991	476'219,565	479'156,034
Sunafil	60'000,000	77'746,000	81'964,000	86'380,000	141'178,701	160'884,100	169'222,599	184'494,078

Fuente: Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración propia

Hay tres principales conclusiones que nos muestra el cuadro. En primer lugar, la evolución comparativa de los tres presupuestos. Durante este período el presupuesto nacional crece 53,2%, mientras el presupuesto del Ministerio del Trabajo crece 71,8% y de la SUNAFIL crece 307,5%; por lo que los recursos de la SUNAFIL se han triplicado en los 8 años, de manera muy superior a los otros presupuestos. También llama la atención el escaso peso que tiene el presupuesto del

² PIA: Presupuesto Institucional de Apertura.

Ministerio del Trabajo dentro del presupuesto nacional. Así, en 2014, el presupuesto del Ministerio representó 0,3% del presupuesto nacional y, al final del período estudiado, llega a 0,4%; es decir, el presupuesto del Ministerio del Trabajo apenas crece 0,1% en los últimos 8 años. Lo que retrata la escasa importancia que tiene en términos presupuestales el Ministerio dentro del Estado nacional.

En segundo lugar, el sostenido crecimiento presupuestal de la SUNAFIL también retrata el aumento de su peso dentro de la distribución de los recursos en el Ministerio del Trabajo. En efecto, en el año 2014 la SUNAFIL representó 21,5% del presupuesto del Ministerio y 8 años después representa 38,5%. Lo que significa que el escaso aumento de los recursos presupuestales del Ministerio se ha dirigido hacia la SUNAFIL, inclusive disminuyendo proporcionalmente sus recursos para otras tareas ministeriales. En otras palabras, hay un debilitamiento presupuestal e institucional del Ministerio de Trabajo en los últimos años.

En tercer lugar, el fortalecimiento presupuestal de la SUNAFIL se produce de manera irregular porque el análisis comparativo de este período conduce a reconocer con claridad tres períodos. El primer período ocurre entre 2014-2017, donde la SUNAFIL duplica sus recursos económicos de manera sostenida cada año. En 2018 se produce un significativo salto porque solo en ese año crece la partida presupuestaria en 63,4%, lo que representa casi 55 millones de soles en incremento y abre el segundo período entre 2018-2020 con un crecimiento de 19,9%. Finalmente, el tercer período se materializa este 2021 cuando el presupuesto anual de la SUNAFIL vuelve a incrementarse 9% en un solo año. Estas cifras explican que, en los 8 años de vida institucional, la SUNAFIL ha triplicado sus recursos económicos provenientes del presupuesto de la república. Sin embargo, esto no significa que los recursos asignados sean suficientes para cumplir con las tareas institucionales, aunque evidencian una voluntad política en fortalecer a la entidad pública.

En el siguiente acápite evaluamos la distribución del gasto presupuestario en la propia SUNAFIL, de este modo conocemos cuáles son los rubros principales al que se dirigen los recursos económicos establecidos anualmente.

2. La distribución del gasto presupuestario de la SUNAFIL

Las memorias anuales de la SUNAFIL incluyen la ejecución presupuestaria de los ejercicios anuales 2015-2019. A diferencia del cuadro anterior que se sustenta en el presupuesto institucional de apertura (PIA), lo que interesa valorar es el presupuesto institucional modificado (PIM) que mide el gasto real institucional en ese ejercicio que es superior a la anterior variable porque incorpora otros ingresos logrados por la SUNAFIL que les permite incrementar sus gastos.

El cuadro de gastos corrientes y de capital agrupa cuatro variables: i) personal y obligaciones sociales que se refiere al gasto de planillas; ii) bienes y servicios que se refiere al gasto del mantenimiento de locales, transporte, material, etc., iii) adquisiciones de activos no financieros que se refiere al gasto por la adquisición o alquiler de nuevos bienes para la institución (edificios, vehículos, etc.); iv) otros gastos donde también se incluye en nuestro cuadro a las donaciones y transferencias.

Cuadro 2 Perú: Evolución del gasto del presupuesto de la SUNAFIL 2015-2019 en soles

PIM³/Año	2015	2016	2017	2018	2019
Personal y obligaciones sociales	47'403,087	47'675,205	55'447,523	69'055,382	94'369,086
Bienes y servicios	32'405,641	34'457,866	40'245,218	54'185,523	73'600,525
Adquisición de activos no financieros	548,925	892,515	3'429,659	9'337,825	2'390,982
Otros gastos	-	2'852,216	3'262,504	94,215	4'752,528
Total	80'357,653	85'877,702	102'384,904	132'672,945	175'113,121

Fuente: SUNAFIL
Elaboración propia

Al igual que en el cuadro anterior se puede identificar cuatro conclusiones básicas. En primer lugar, la evolución del gasto presupuestario de la entidad pública responde a la tendencia descrita en el presupuesto de la república del cuadro anterior, aunque con una mayor propensión. En los cinco años registrados muestra que el gasto se duplicó en la SUNAFIL, pero los últimos años se acelera esa propensión. Así, el gasto de 2017 crece 19,2% respecto al año anterior. En 2018 el gasto crece 29,6% y en 2019 crece 32%. La aceleración del gasto se explica, principalmente, por el incremento de los ingresos que lo permiten.

En segundo lugar, el principal gasto presupuestario es “personal y obligaciones sociales” que representa en este período una escala entre 52%-59%, como veremos en la siguiente conclusión con una tendencia distinta al general. Luego le sigue el gasto presupuestario de “bienes y servicios” que gira alrededor de 40% en todo el período estudiado, siendo el más estable. Las otras dos variables no superan 10% del gasto presupuestario de la SUNAFIL. Por lo que puede establecerse que el gasto corriente absorbe la inmensa mayoría de los recursos de la entidad pública. Sin embargo, no basta medir la distribución del gasto sino su evolución.

En tercer lugar, la evolución del gasto presupuestario en estos años muestra la contradictoria tendencia sobre el gasto en los funcionarios y servidores públicos de la SUNAFIL que viene disminuyendo sostenidamente. En efecto, en 2015 representa 59%, cayendo a 55,5% en 2016, sigue retrocediendo a 54,2% en 2017 y su piso lo alcanza en 2018 con 52%, para luego recuperarse levemente en 2019 con 53,9%, pero muy lejos del año base. En otras palabras, la SUNAFIL gasta cada vez menos en su personal, justamente la variable esperable que debería mejorar con el incremento sostenido del presupuesto. En realidad, esto se explica por el crecimiento del peso conseguido por el rubro “adquisición de activos no financieros” dentro del gasto presupuestario.

En efecto, en cuarto lugar, el incremento del gasto en “adquisición de activos no financieros” es significativo en estos años, aunque es una tendencia zigzagueante, lo que puede explicarse porque la adquisición o alquiler de edificios o locales, vehículos, equipos técnicos, etc., para cumplir las tareas de inspección a nivel nacional estarían condicionados a la planificación de la cobertura de extensión de la entidad pública. Lo cierto es que el gasto en este rubro se concentra en los últimos tres años, especialmente 2018 es el año porque representa 56,3% del total del gasto con 16'599,906 soles.

³ PIM: presupuesto institucional modificado

3. La contratación de personal en la SUNAFIL

Para lograr una mejor valoración sobre el gasto presupuestal de la entidad pública debemos relacionarlo con la evolución del personal de inspectores en la SUNAFIL. Por ello recurrimos a la información brindada por el propio Estado peruano durante el período 2017-2021.

Tengamos presente lo establecido en el artículo 10 del Convenio No. 81 de la OIT cuando señala: “El número de inspectores del trabajo será suficiente para garantizar el desempeño efectivo de las funciones del servicio de inspección, y se determinará teniendo debidamente en cuenta: (a) la importancia de las funciones que tengan que desempeñar los inspectores, particularmente: (i) el número, naturaleza, importancia y situación de los establecimientos sujetos a inspección; (ii) el número y las categorías de trabajadores empleados en tales establecimientos; (iii) el número y complejidad de las disposiciones legales por cuya aplicación deba velarse; (b) los medios materiales puestos a disposición de los inspectores; y (c) las condiciones prácticas en que deberán realizarse las visitas de inspección para que sean eficaces”.

Este cuadro tiene como indicadores la distribución de los funcionarios y servidores públicos de la SUNAFIL, poniendo el énfasis entre el personal operativo de la entidad pública, es decir, los trabajadores que cumplen la labor de inspección: los supervisores inspectores, los inspectores del trabajo y los inspectores auxiliares, sin que esto signifique desmerecer la importante labor que cumplen el resto de trabajadores.

A su vez, el cuadro se centra en los últimos cinco años de funcionamiento de la SUNAFIL, justamente el período donde disminuye proporcionalmente el gasto sobre el personal dentro del presupuesto institucional. Así podemos identificar si esa caída se produce por la reducción del personal o, por el contrario, hay un incremento del personal operativo por lo que otras causas explicarían la reducción proporcional del gasto.

Cuadro 3 Perú: Distribución del personal de SUNAFIL por categorías 2017-2021

Categoría/Año	2017	2018	2019	2021
Supervisor Inspector	29	32	40	40
Inspector del Trabajo	116	281	300	303
Inspector Auxiliar	244	273	321	422
Total	389	546	661	765

Fuente: SUNAFIL
Elaboración propia

Hay una tendencia clara de crecimiento del personal operativo de la SUNAFIL, durante este período casi se duplica su personal. Entre los tres tipos de personal, los inspectores de trabajo son los que más crecen, duplicando su número total, aunque no muy lejos se encuentran los inspectores auxiliares y se mantienen estables en su número los supervisores inspectores, por lo que su carga laboral debe haberse incrementado significativamente.

También debe mencionarse que el crecimiento de los inspectores de trabajo se explica solo por el pico logrado en 2018 con 42,2% respecto al año anterior, pero en el resto de los años estudiados muestra un preocupante estancamiento. En realidad, los inspectores auxiliares son los que explican el crecimiento constante del personal. En efecto, en 2018 crecen 11,9%, luego ascienden a 17,6% en 2019 y en 2021 alcanzan un aumento de 31,5% respecto a dos años antes.

4. Reflexión final

Los cuadros estadísticos nos muestran que existe un incremento sostenido del presupuesto de la SUNAFIL, inclusive por encima del establecido para el Ministerio de Trabajo. Si bien el gasto presupuestal más significativo es para solventar la planilla del personal que labora en la entidad pública, lo que muestra es una preocupante tendencia descendente, es decir, cada año disminuye el gasto proporcional del personal y se incrementa el gasto en adquisición o alquiler de bienes no financieros que, siendo importante para las labores de inspección, no pueden ensombrear al primero. A su vez, la contratación de nuevo personal se ha concentrado mayormente en los inspectores auxiliares, cuando también la prioridad debería ser una mayor contratación de inspectores de trabajo y supervisores inspectores. Estos resultados son acordes al llamado de atención que le formula la CEACR al Estado peruano en su última solicitud directa⁴.

Miguel F. Canessa Montejo

Abogado y sociólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Director de la Maestría de Relaciones Laborales de la PUCP. Docente universitario, investigador y consultor internacional (mcanessa@pucp.edu.pe).

⁴ [Comentarios \(ilo.org\)](https://ilo.org).