

A:XPEN
Asesoría centrada en Personas y Negocios


**APOYO
CONSULTORIA**

 Ius Laboris Peru Global HR Lawyers
Vinatea & Toyama

Abril 2024

SUNAFIL SITUACIÓN ACTUAL Y RECOMENDACIONES



LA **SUNAFIL** DEBE CONCENTRAR SUS ESFUERZOS EN PROMOVER LA FORMALIZACIÓN Y LA PROTECCIÓN SOCIAL, ASÍ COMO GENERAR MAYOR CONFIANZA EN LOS EMPLEADORES

- La percepción del sector empresarial formal sobre la SUNAFIL muestra a la autoridad como poco **razonable e impredecible** en la aplicación de la normativa laboral, así como se le aprecia como una autoridad lejana de ser garantista o promotora de la formalización laboral.
- Mientras tanto, los números oficiales de la entidad reflejan como correlato de esto que son **los empleadores del sector empresarial formal los que concentrarían la mayor cantidad de inspecciones de la entidad**, a pesar de que el principal problema es la **informalidad laboral**.
- Sin embargo, estos números también evidencian que **es el propio modelo de fiscalización laboral el que no le permite a la SUNAFIL enfocar sus recursos limitados en combatir la informalidad**. Con el modelo actual, la entidad está **obligada a atender un alto número de denuncias** realizadas por trabajadores sobre **asuntos propios del sector formal**.

Esta situación llama a tomar medidas urgentes para mejorar el modelo de fiscalización laboral:

Implementar **mejoras para la atención de denuncias laborales recurrentes** (p. ej. pago de beneficios sociales e incumplimiento de jornadas y horarios), de tal manera que se descongestione la carga laboral de los inspectores en estos asuntos.



Mejorar la cobertura y estrategias para atender los problemas laborales que vulneran los derechos más fundamentales de los trabajadores: **la informalidad y la falta de condiciones de seguridad y salud en el trabajo**.



Recuperar la confianza empresarial, a través de **modificaciones normativas que reduzcan el enfoque formal y sancionador y que promuevan la orientación y la conciliación**, así como mediante la reducción de espacios para la subjetividad en la actuación de las autoridades de la inspección laboral.



1

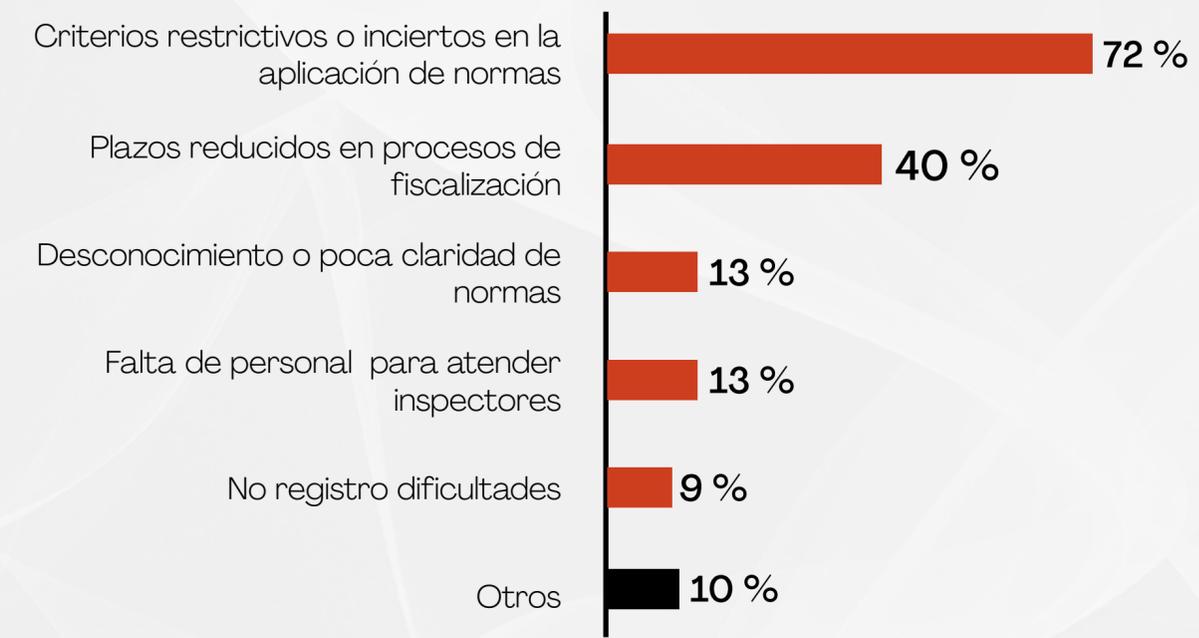
**PERCEPCIONES DE
LOS EMPLEADORES:
¿QUÉ OPINAN DE LA
SUNAFIL?**



PARA EL SECTOR EMPRESARIAL,
LA **SUNAFIL** GENERA POCA CONFIANZA
E INCERTIDUMBRE

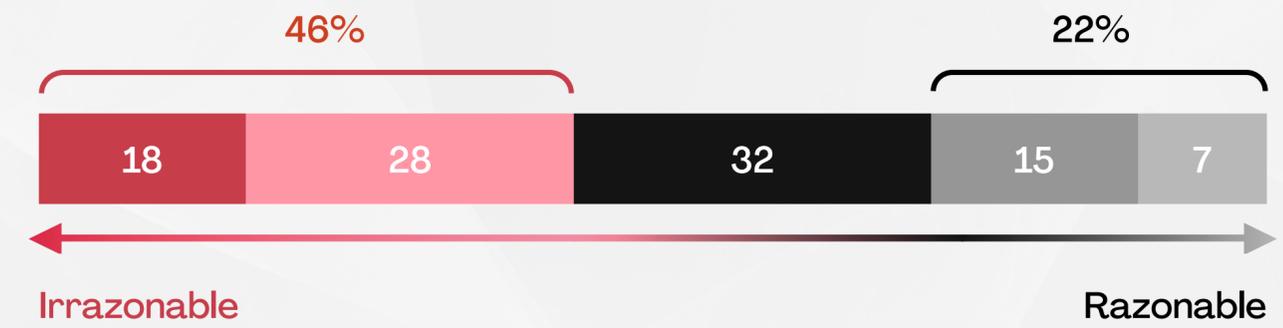
**PRINCIPALES DIFICULTADES DE LAS EMPRESAS
FRENTE A LA FISCALIZACIÓN ¹**

% de ejecutivos, opción múltiple



**PERCEPCIÓN DE LAS EMPRESAS SOBRE LA APLICACIÓN DE
NORMAS DE LA SUNAFIL ²**

% de ejecutivos



² En la siguiente escala considera que la aplicación de las normas laborales por parte de los inspectores de la SUNAFIL es...

FUENTE: Sondeo Gerencial – marzo 2024

¹ ¿Cuáles considera que son las principales dificultades que enfrenta su empresa ante una fiscalización laboral de la SUNAFIL?

FUENTE: Sondeo Gerencial – marzo 2024

¿La desconfianza se refleja en una falta de colaboración con la entidad?

- Las infracciones por obstrucción a la labor inspectiva son aquellas relacionadas con la falta de colaboración con la inspección del trabajo, no entrega oportuna de información, impedimento a la fiscalización, inasistencias a citaciones o similares.
- En el 2022 el **51% del total de Actas de Infracción de la SUNAFIL** culminaron en propuestas de sanción únicamente por obstrucción a la labor inspectiva, lo que puede ser un síntoma de desconocimiento normativo, plazos muy cortos para la atención de requerimientos, desconfianza en la autoridad o simple desacato a la autoridad.

EMPRESAS PRIORIZARÁN LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS LABORALES FRENTE A LA FISCALIZACIÓN DE LA **SUNAFIL**

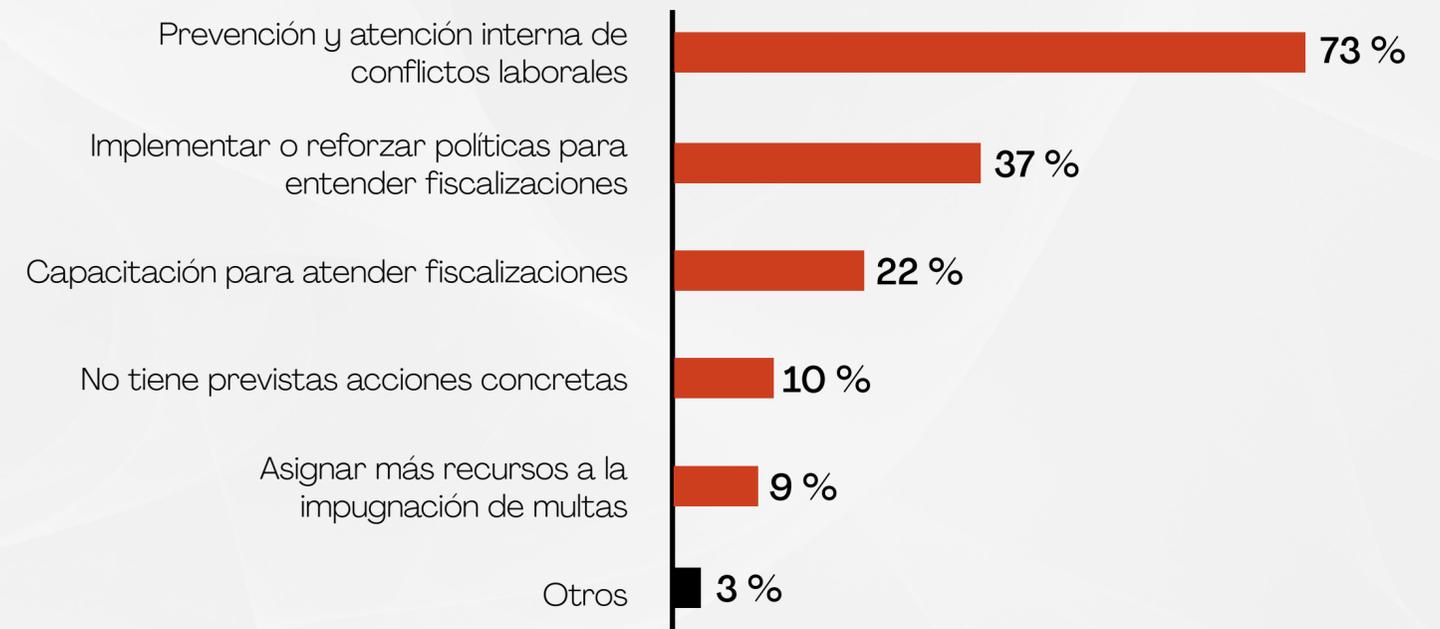
INSIGHTS **AXPEN**

→ En línea con la poca confianza y percepción de incertidumbre en la aplicación de normas por parte de la SUNAFIL, las empresas evitarán iniciar procesos de fiscalización con la entidad mediante la **prevención y atención interna de sus conflictos laborales**.

→ Además, para reducir contingencias, se priorizará la implementación y refuerzo de políticas internas y capacitaciones que permitan atender fiscalizaciones con mayor preparación.

ACCIONES QUE PRIORIZARÁN LAS EMPRESAS FRENTE A LA FISCALIZACIÓN ¹

% de ejecutivos, opción múltiple



¹ ¿Cuáles considera que son las principales dificultades que enfrenta su empresa ante una fiscalización laboral de la SUNAFIL?

EMPRESAS LLAMAN A UN ENFOQUE MÁS CONCILIADOR Y MAYOR PREDICTIBILIDAD POR PARTE DE LAS INSPECCIONES DE LA **SUNAFIL**

CAMBIOS QUE DEBE PRIORIZAR LA SUNAFIL PARA MEJORAR LA INSPECCIÓN LABORAL ¹

% de ejecutivos, opción múltiple



¹ ¿Qué cambios considera que debería priorizar la Sunafil para mejorar la fiscalización laboral?

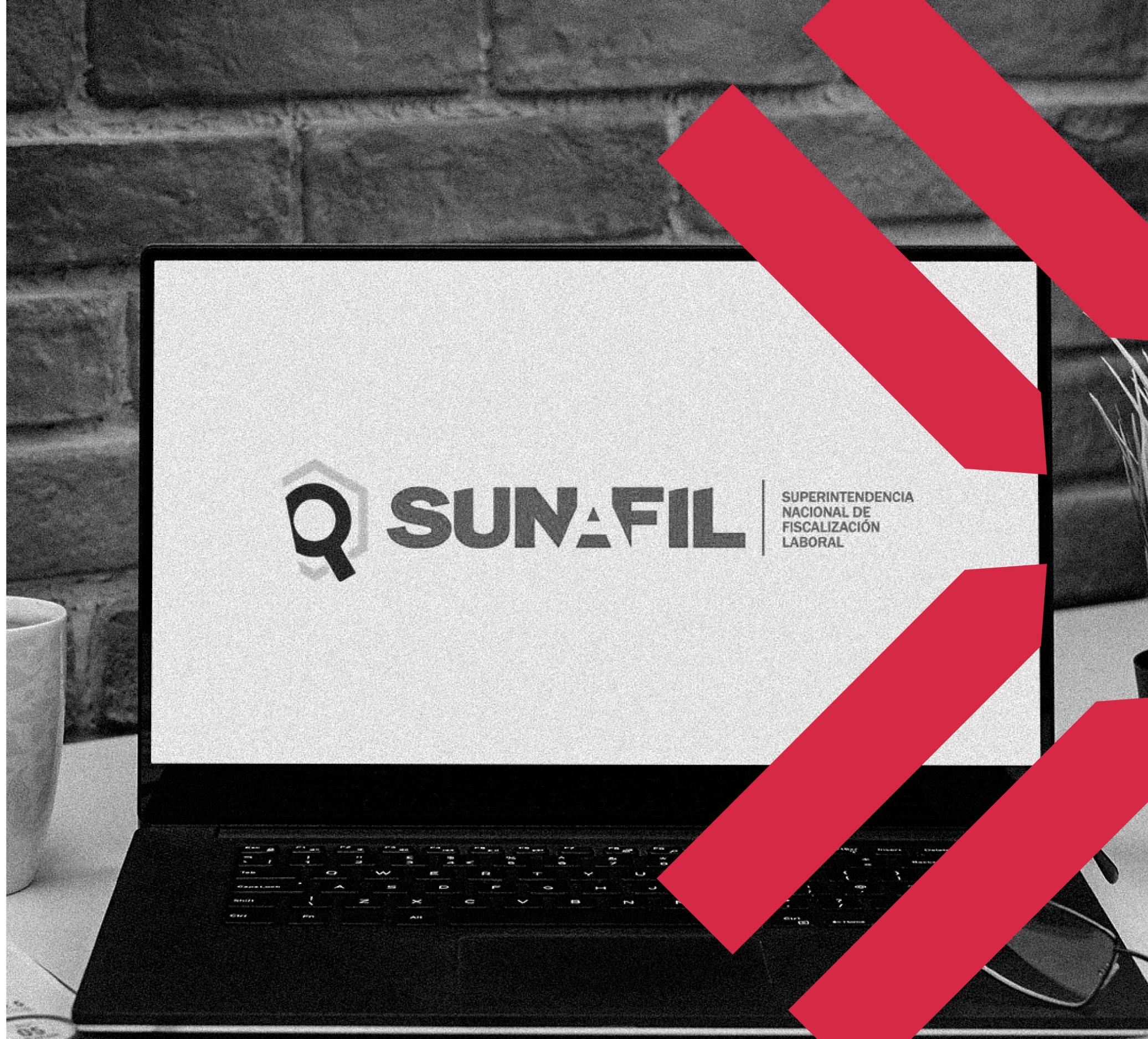
FUENTE: Sondeo Gerencial – marzo 2024

INSIGHTS **AXPEN**

- Más de la mitad de las empresas encuestadas resalta como prioridad que se debe cambiar el enfoque de la SUNAFIL, de uno sancionador hacia uno que busque la conciliación.
- Además, en línea con la desconfianza e incertidumbre que percibe el sector empresarial en la aplicación de criterios de inspección, los ejecutivos llaman a una mayor predictibilidad.
- Asimismo, cerca de la quinta parte de encuestados resalta la importancia de reenfocar los esfuerzos de fiscalización hacia el sector informal y segmentos de mayor riesgo de incumplimiento.
- En pronunciamientos recientes, la Corte Suprema y el Tribunal de Fiscalización Laboral vienen aplicando el “principio de razonabilidad” para reducir multas desproporcionadas e irrazonables impuestas por instancias inferiores de la SUNAFIL.

2

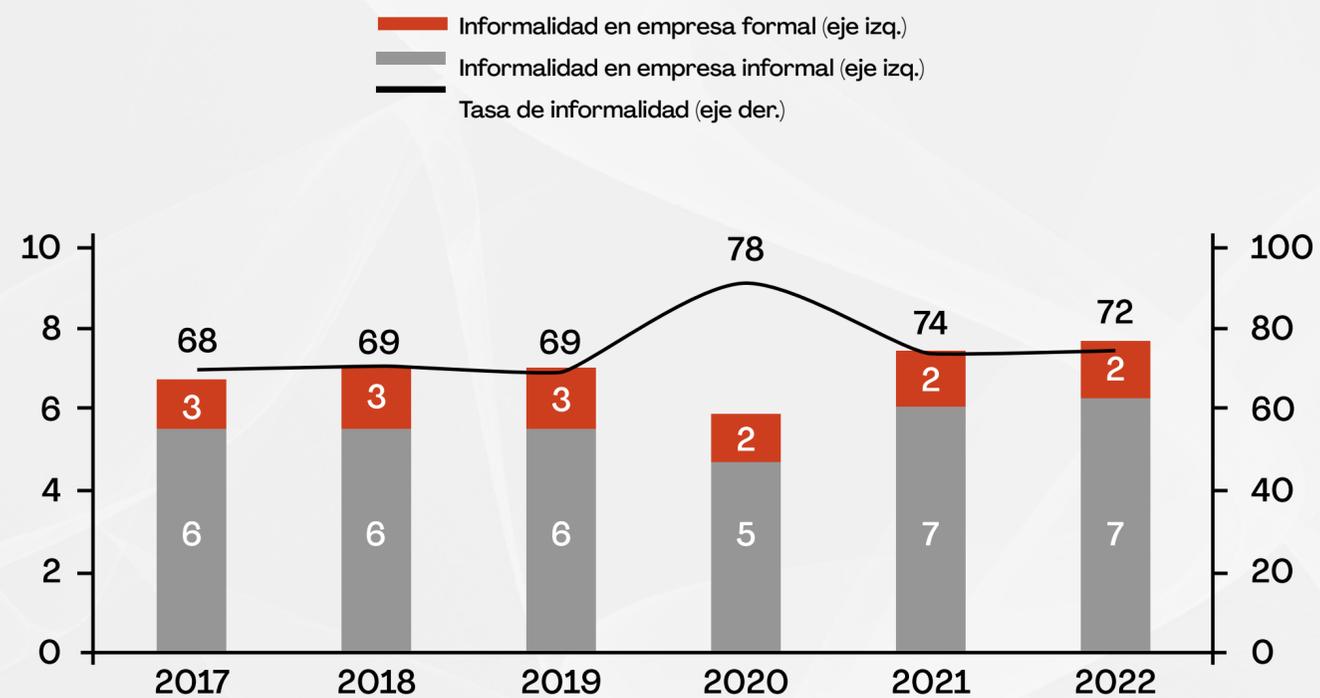
SITUACIÓN ACTUAL DE LA **SUNAFIL: LA NECESIDAD DE UN REENFOQUE**



EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, NO SE HA OBSERVADO UNA DISMINUCIÓN EN LA INFORMALIDAD LABORAL, ESPECIALMENTE PRONUNCIADA EN LAS MICROEMPRESAS

EVOLUCIÓN DE LA PEA OCUPADA URBANA INFORMAL

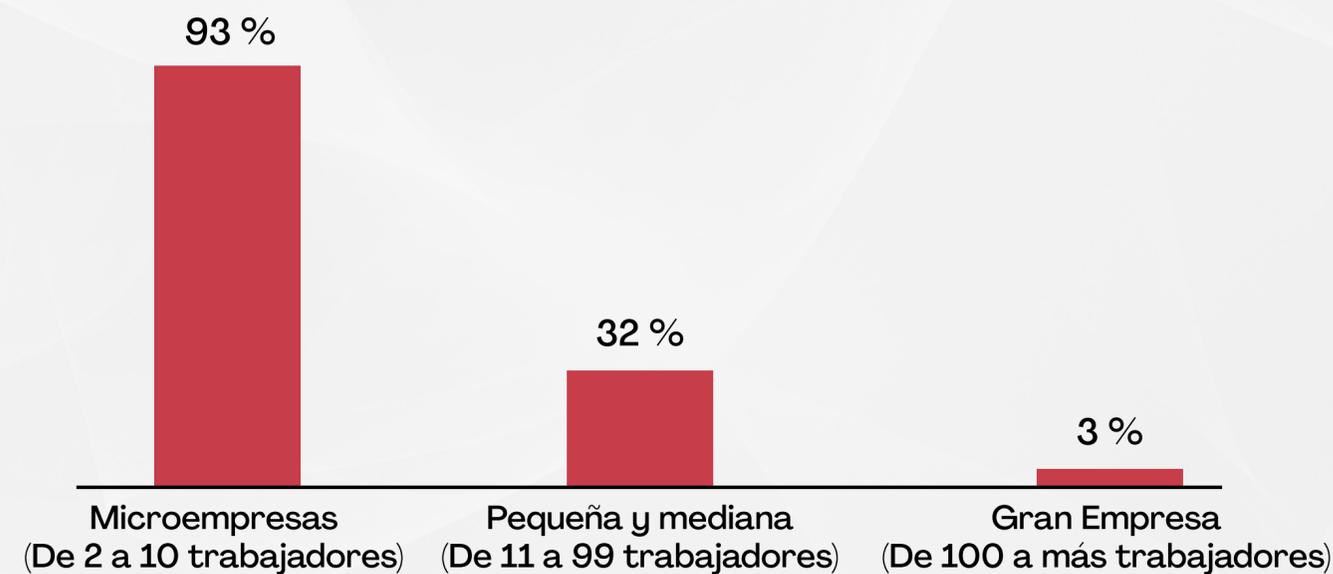
Millones de trabajadores, %



FUENTE: ENAHO-INEI

INFORMALIDAD LABORAL URBANA POR TAMAÑO DE EMPRESA, 2022

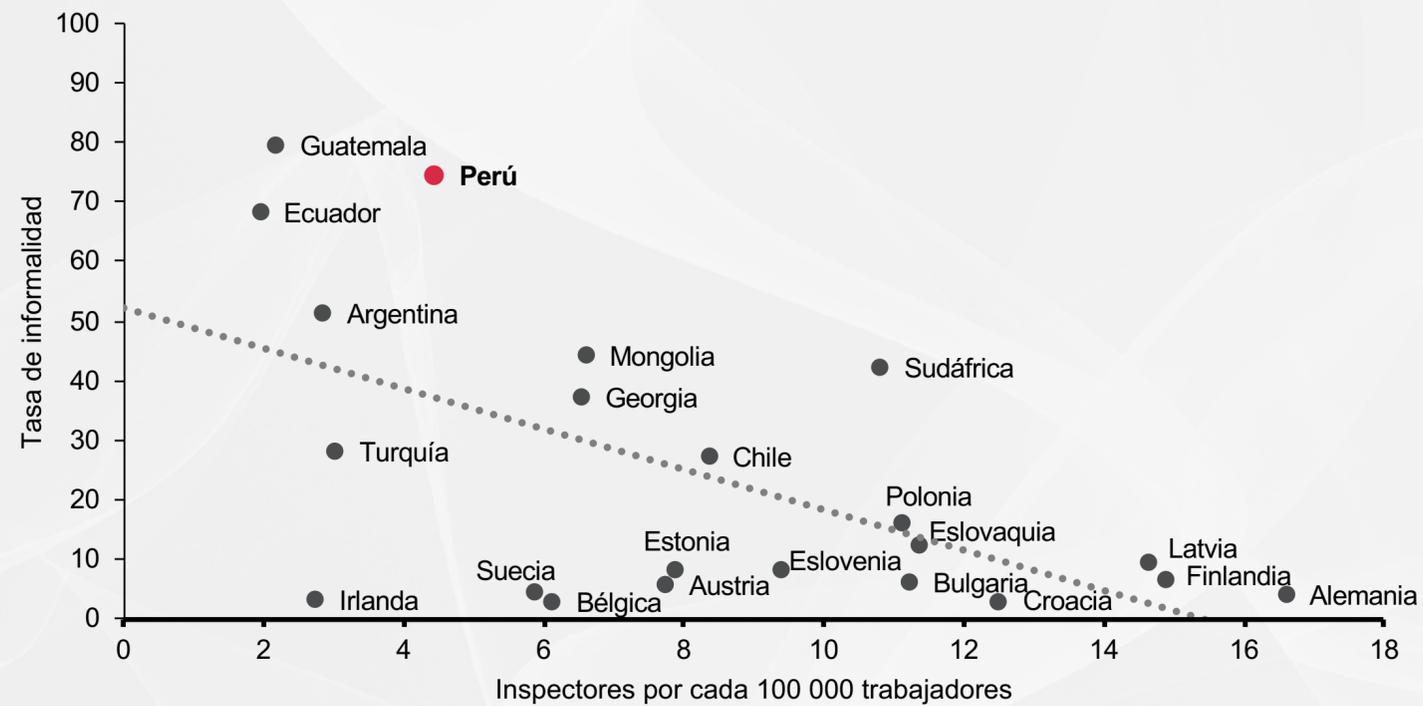
%



FUENTE: ENAHO-INEI

MAYOR PRESENCIA FISCALIZADORA SE RELACIONA CON MENOR INFORMALIDAD, PERO EN PERÚ ESTO NO SE CUMPLE COMO EN OTROS PAÍSES

NÚMERO DE INSPECTORES LABORALES Y TASA DE INFORMALIDAD POR PAÍSES ¹



¹ La selección de los países se basó en la disponibilidad de información sobre la tasa de informalidad y el número de inspectores, utilizando la base de datos de la OIT.

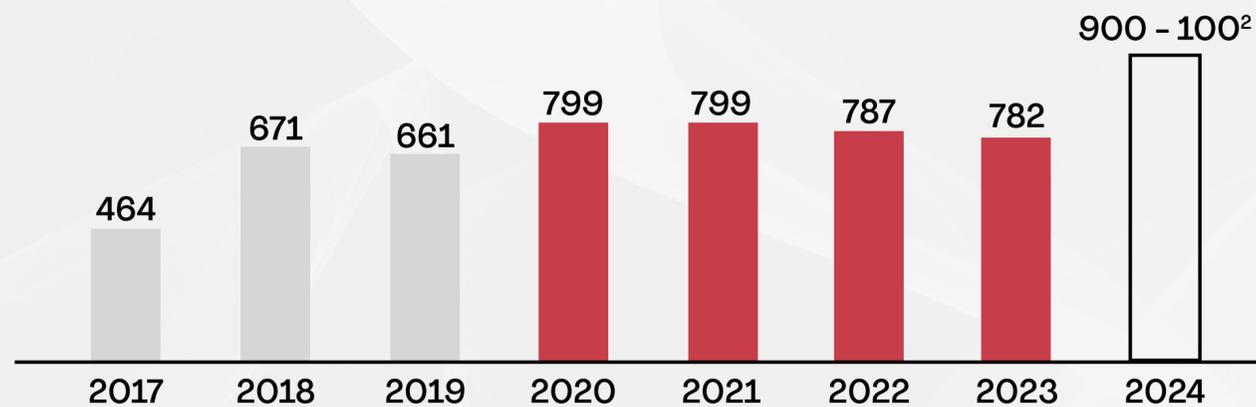
FUENTE: OIT

INSIGHTS AXPEN

- Países con un mayor número de inspectores laborales tienden a registrar un menor nivel de informalidad.
- Relativo a los demás países, Perú registra una tasa de informalidad muy alta para el número de inspectores, lo que sugiere que hay espacio para mejorar la eficacia de la fiscalización.
- Esta tendencia también se ve en otros países de la región con un alto nivel de informalidad como Ecuador y Guatemala.

LA **SUNAFIL**, QUE HA INCREMENTADO SU PERSONAL INSPECTOR Y SUS INSPECCIONES, CUENTA CON UN NÚMERO DE INSPECCIONES SOBRE FORMALIZACIÓN LABORAL QUE AÚN ES RELATIVAMENTE BAJO

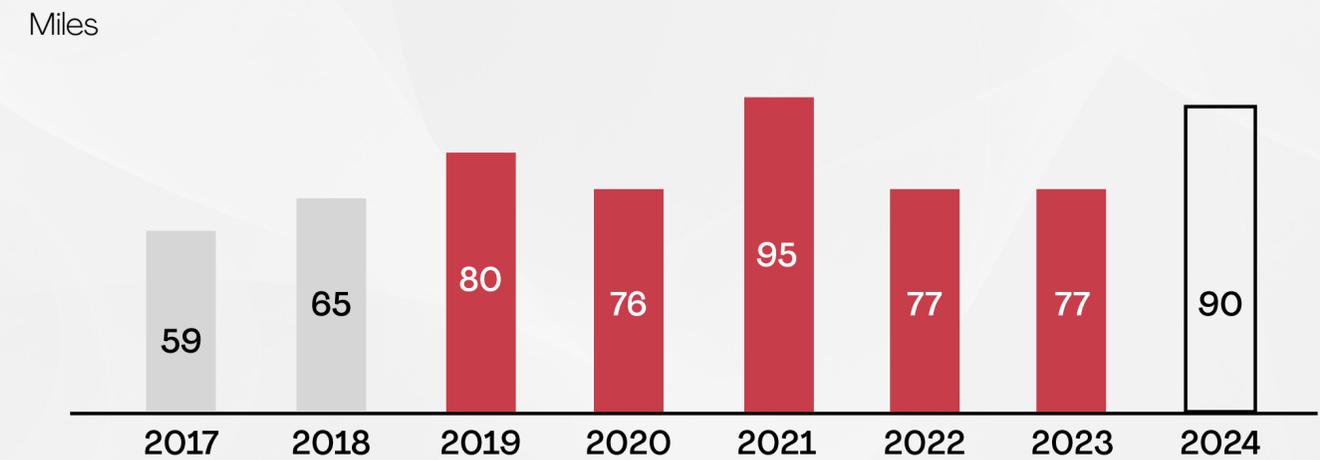
CANTIDAD DE **INSPECCIONES** DE LA SUNAFIL¹



¹ Información preliminar al primer semestre de 2023.
² Meta según declaraciones del Ministro de Trabajo a agosto de 2024.

FUENTE: SUNAFIL y Gestión

CANTIDAD DE **INSPECCIONES** DE LA SUNAFIL³



³ Órdenes de inspección cerradas en el periodo de análisis.

FUENTE: SUNAFIL-DINI

LA **SUNAFIL**, QUE HA INCREMENTADO SU PERSONAL INSPECTOR Y SUS INSPECCIONES, CUENTA CON UN NÚMERO DE INSPECCIONES SOBRE FORMALIZACIÓN LABORAL QUE AÚN ES RELATIVAMENTE BAJO

PORCENTAJE DE INSPECCIONES DE LA SUNAFIL QUE ATIENDEN TEMAS DE FORMALIZACIÓN LABORAL¹ (2023):



¹ Órdenes de inspección cerradas al 18 de diciembre de 2023

FUENTE: PLAN ANUAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO 2024

INSIGHTS **AXPEN**

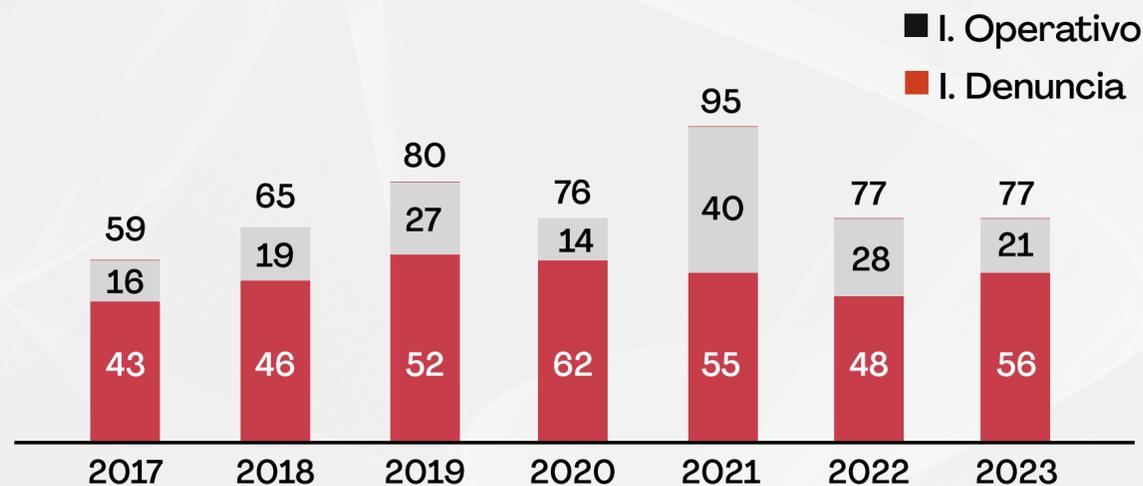
- Durante el periodo en el que la SUNAFIL viene manteniendo un mayor número de inspectores e inspecciones laborales (2019 – 2023), **la informalidad laboral no ha disminuido.**
- Existen solo 4.5 inspectores por cada 100 mil trabajadores en el país, lo que evidencia una **cantidad insuficiente de inspectores de trabajo** para fiscalizar adecuadamente el cumplimiento de las normas laborales.

EL MODELO DE FISCALIZACIÓN NO LE PERMITIRÍA CONCENTRAR SUS RECURSOS EN LA FORMALIZACIÓN, SINO EN LA ATENCIÓN DE DENUNCIAS, EN SU MAYORÍA DIRIGIDAS CONTRA EMPLEADORES EN EL SECTOR FORMAL

- Las inspecciones de la SUNAFIL pueden generarse **por denuncia de un trabajador o por un operativo programado por la entidad**. Si un trabajador realiza una denuncia, su atención **es obligatoria**.
- En el periodo 2017-2023, **alrededor del 70% de las inspecciones fueron destinadas a atender denuncias**.

INSPECCIONES DE LA SUNAFIL POR ORIGEN¹

Miles de inspecciones



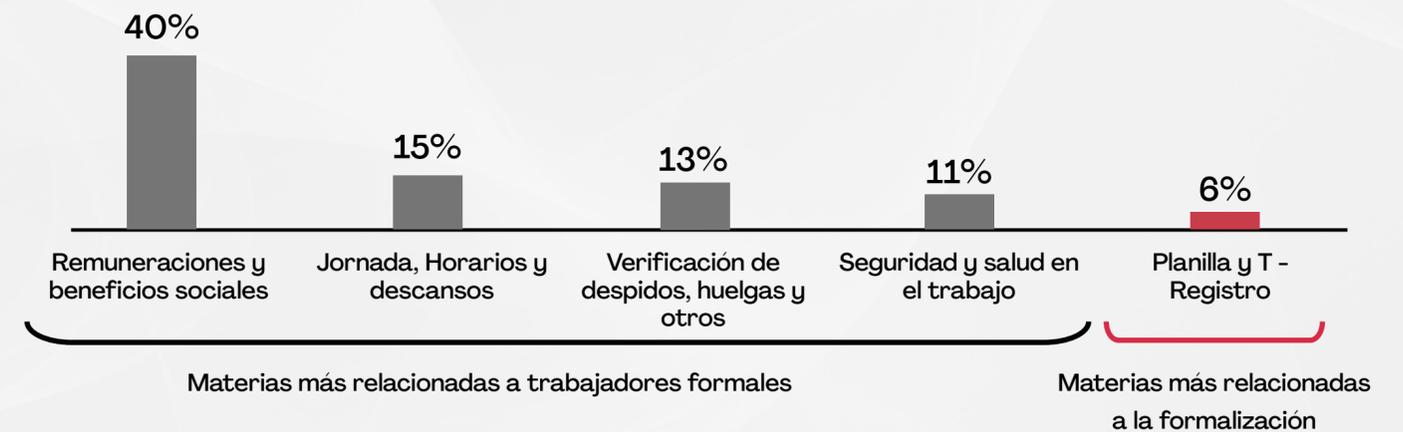
¹ Órdenes de inspección cerradas en el periodo de análisis.

FUENTE: SUNAFIL-DINI

- Sin embargo, la gran mayoría de estas denuncias terminan generando inspecciones laborales **contra empleadores del sector formal**.

¿EN QUÉ MATERIAS SE CONCENTRAN LAS DENUNCIAS DE LOS TRABAJADORES QUE GENERAN UNA INSPECCIÓN DE SUNAFIL?

% del total de materias registradas en las órdenes de inspección.²



² Este número no representa un % de órdenes de inspecciones según cada materia, ya que una orden de inspección puede registrar una misma materia más de una vez o más de una materia a la vez. Sin embargo, sirve de aproximación para la medición del tipo de temas inspeccionados por la SUNAFIL con una denuncia como origen.

FUENTE: SUNAFIL-DINI

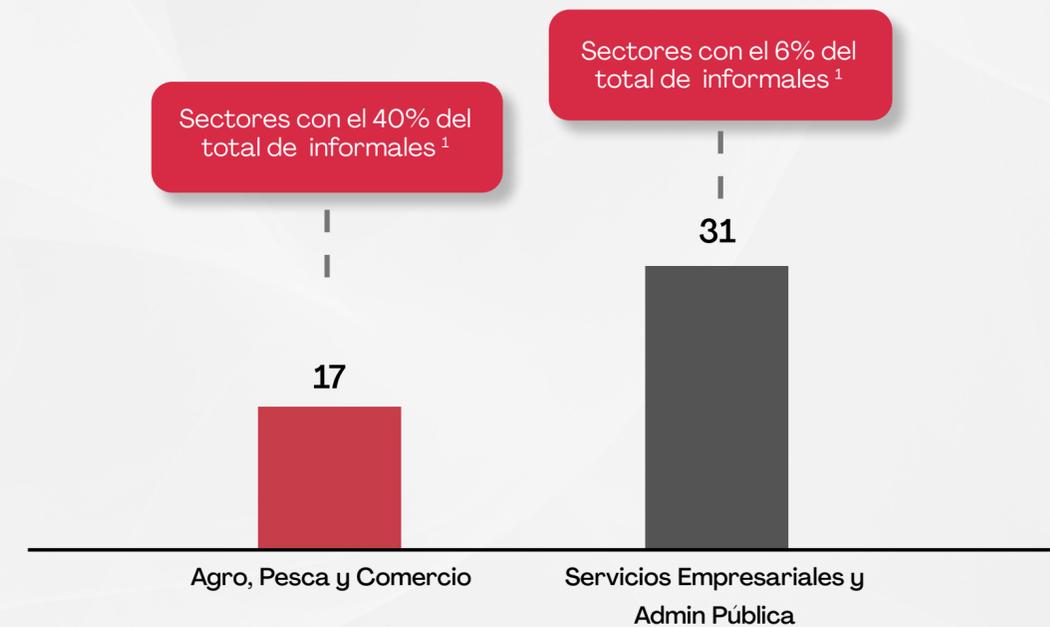
A SU VEZ, LAS PROPIAS ENTIDADES PÚBLICAS Y SECTORES CON MENOR INFORMALIDAD LABORAL CONCENTRAN PARTE IMPORTANTE DE LAS INSPECCIONES

TOP 5: SECTORES CON MÁS INSPECCIONES DE LA SUNAFIL (2023)



INSPECCIONES DE LA SUNAFIL, 2023

% de inspecciones



¹Informalidad laboral urbana 2022

Y LAS EMPRESAS MÁS GRANDES CONCENTRAN PARTE IMPORTANTE DE LAS INSPECCIONES

ESTIMACIONES AXPEN: INSPECCIONES DE LA SUNAFIL POR TAMAÑO DE EMPRESA, 2023

% estimado



INSIGHTS **AXPEN**

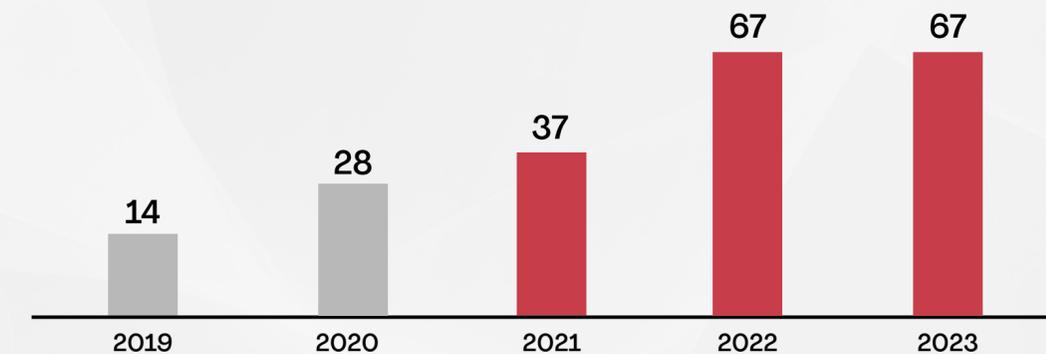
- Según nuestras estimaciones, aproximadamente el **25% de las inspecciones de la SUNAFIL del 2023 fueron dirigidas a las 4 mil empresas más grandes del país** (menos del 1% de empresas a nivel nacional).
- Por su perfil, son empresas en las que la informalidad laboral es casi inexistente.
- Se estima que, **de las 200 empresas más grandes que recibieron inspecciones, en promedio, recibieron 14 inspecciones al año.**
- La **existencia de sindicatos y de una gran cantidad de trabajadores** hace a estas empresas objeto de denuncias que pueden generar, a su vez, múltiples inspecciones.

LA SUNAFIL ESTÁ INNOVANDO EN LA FORMA DE ENFRENTAR SUS PROBLEMAS TÍPICOS, PERO LA SOLUCIÓN PARECE SER TODAVÍA INSUFICIENTE

- Si bien las inspecciones laborales han aumentado en los últimos años, el mayor crecimiento de las acciones de la entidad se ha dado en cuanto a las **acciones previas**.
- Con estas, la SUNAFIL ha implementado el **uso de tecnologías de la información** para requerir información a las empresas sobre el cumplimiento de sus obligaciones laborales, sin la necesidad de abrir una inspección e investigación.
- Si la información proporcionada por la empresa no evidencia el cumplimiento, la entidad podrá iniciar una investigación formal.
- Sin embargo, **aún no se observan resultados evidentes sobre la formalización** a pesar de estos esfuerzos.

CANTIDAD DE ACCIONES PREVIAS DE LA SUNAFIL (2019-2023)

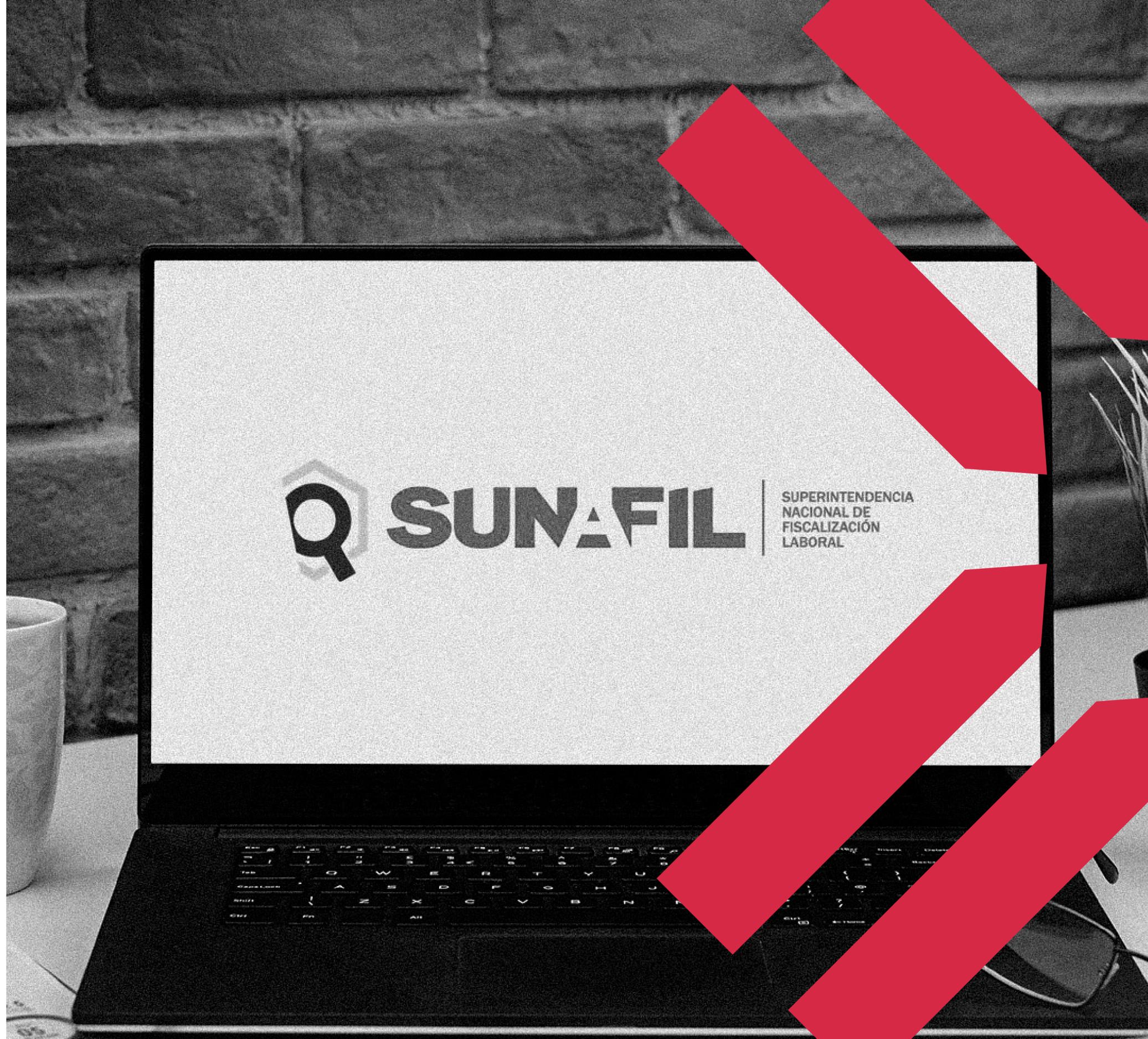
Miles



FUENTE: SUNAFIL-DINI

3

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



LA FISCALIZACIÓN LABORAL DEBE PERMITIR MÁS EMPLEO FORMAL Y MEJORAR SU RELACIÓN CON EL SECTOR EMPLEADOR PARA CUMPLIR MEJOR SUS OBJETIVOS

Hallazgos

- El sector empleador formal tiene **poca confianza** hacia la SUNAFIL. Casi el 50% de los empleadores encuestados considera que la entidad aplica la norma laboral de manera “irrazonable”, más del 60% considera que cuenta con criterios **restrictivos o inciertos** y que debe reducir su **enfoque sancionador, hacia uno conciliador**.
- La **capacidad para inspeccionar la formalización laboral es aún muy baja**, considerando la informalidad laboral en el país. Esto debido a que la **gran cantidad de denuncias** contra empleadores formales **obliga a la entidad a asignar recursos a la atención** de estos asuntos.
- Además, gran parte de las inspecciones se concentran en un **grupo reducido de empresas y entidades públicas**.
- A pesar de los nuevos esfuerzos de la **SUNAFIL** para combatir la informalidad, estos aún son insuficientes.

Recomendaciones AXPEN

- **Recuperar la confianza empresarial** a través de **modificaciones normativas que reduzcan el enfoque sancionador y que promuevan la orientación y la conciliación**, así como mediante la **reducción de espacios para la subjetividad** en la actuación de las autoridades de la inspección laboral. Estas modificaciones deberían ser producto de un proceso de **consulta y diálogo**.
- Implementar **mejoras para la atención eficiente de denuncias laborales recurrentes** (p.ej. pago de beneficios sociales e incumplimiento de jornadas y horarios), de tal manera que se descongestione la carga laboral de los inspectores en estos asuntos.
- Evaluar **aumento de presupuesto a la SUNAFIL** que financie esfuerzos enfocados en materias relacionadas a la formalización.
- Potenciar el uso de tecnologías de información para que las acciones de la SUNAFIL estén más enfocadas en las empresas que vulneran los derechos más fundamentales de los trabajadores: **la informalidad, ausencia de protección social y la falta de condiciones de seguridad y salud en el trabajo**.

FICHA TÉCNICA





Universo

Líderes corporativos y trabajadores de empresas peruanas, especialmente aquellos con experiencia en manejo de R.R.H.H



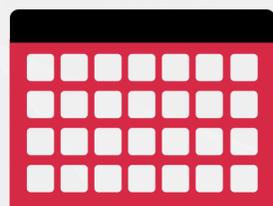
Muestra

183 ejecutivos y jefes de compañías de diversos sectores, mayoritariamente con más de 500 trabajadores, contribuyeron con sus respuestas



Técnica

Encuestas enviadas por correo electrónico.



Campo

Se llevó a cabo del 28 de febrero al 6 de marzo del 2024.

Cuadro 1: Respuestas por tamaño de empresa

Tamaño de empresa	Total (%)
Menos de 10 trabajadores	9
Entre 10 y 100 trabajadores	11
Entre 100 y 500 trabajadores	28
Entre 500 y 1000 trabajadores	13
Más de 1000 trabajadores	40

Cuadro 2: Respuestas por sector económico

Sector Económico	Total (%)
Comercial / retail	9
Minería	8
Pesca	2
Energía	8
Agricultura	8
Producción de alimentos y bebidas	3
Manufactura	14
Inmobiliario, construcción e industrias vinculadas	7
Financiero, seguro y capitales	4
Servicios profesionales	13
FinaHotelería, restaurantes y entretenimiento	3
Otros	22

AXPEN

Asesoría centrada en Personas y Negocios



AXPEN es una membresía que tiene el objetivo de ayudar a los líderes de recursos humanos a tomar decisiones estratégicas informadas, a través de reportes y presentaciones con un análisis exclusivo del entorno económico, laboral y de tendencia de la gestión humana.