

QUO VADIS.....SUNAFIL?

Autor: Frank Claudio Sanabria Iparraguirre





Quo Vadis ... SUNAFIL?: Entre el riesgo de la innovación o la imitación del régimen caduco.

“...un servidor de pasado en copa nueva
un eternizador de dioses del ocaso...”

La Maza: Silvio Rodríguez

El 06 de diciembre del 2012 el Congreso de la República aprueba el Proyecto de Ley que crea la SUNAFIL (Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral), otorgando así el certificado de defunción al actual sistema funcional de inspección de trabajo, cuyas bases normativas son: Ley N° 28808 del 22 de julio de 2006 (Ley General de la Inspección de Trabajo); Decreto Supremo N° 019-2007-TR (Reglamento de la Ley General de la Inspección de Trabajo); Decreto Supremo N° 021-2007-TR (Reglamento de la Carrera del Inspector de Trabajo), entre otros. El antiguo régimen que lidera el deterioro institucional de aquel sistema caduco y fenecido- que dura 6 años entre el 22 de julio 2006 al 06 de diciembre 2012- se caracterizó por directivos emanados del Decreto Legislativo 276, cuyos procedimientos, procesos y métodos derivaron a que el propio Poder Ejecutivo- considere en su exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 0538-2011-PE de la SUNAFIL- que la actual organización padece de las siguientes ineficiencias y carencias, **es decir un deterioro institucional grave y sistémico**:

- La capacidad operativa inspectiva y su relación a los medios necesarios para garantizar el efectivo desempeño de la inspección **laboral resultan insuficientes, desproporcionados, inconcluso, desviados** (a nivel jurídico, técnico y administrativo) y aplazados.
- No se advierte que el sistema se torne único, polivalente e integrado.
- El 25% de las Direcciones Regionales y Jefaturas Zonales cuentan con locales propios
- El 51% de las Direcciones Regionales no cuentan con ambientes de comparecencias.
- No existe acuerdos regionales que permiten que los recursos captados por la vía coactiva puedan retornar en algún porcentaje a favor de las dependencias regionales para mejorarlas.

En ese contexto cabe interrogarse:

¿Qué rumbo puede tomar la flamante SUNAFIL para poder cumplir con las exigencias del TLC y evitar los conflictos con los Gobiernos Regionales?

La SUNAFIL como organización ***¿debe adecuarse al actual normatividad vigente o la normativa adecuarse a la nueva gestión pública encarnada en la SUNAFIL?***

Estas preguntas se derivan de la evidencia empírica que nos dice que solo bastaron 06 años entre la dación de la Ley N° 28806 (22.07.2006) y la aprobación de la SUNAFIL para advertir que dicha Ley no solo no se adecua a la realidad peruana dado que es un plagio de la legislación española que no capta la informalidad laboral del mercado laboral peruano, tampoco los directivos, ni sus procedimientos, ni métodos ni procesos hacen lo propio. La innovación apunta de manera general a las innovaciones programáticas, administrativas y estratégicas. Repetir, imitar o traslapar los procesos, procedimientos y métodos del Antiguo Régimen a una estructura organizativa nueva convierte al esfuerzo de los inspectores y del Poder Ejecutivo en un salto al vacío. En ese sentido cabe transcribir lo que Nicolás Maquiavelo aconsejaba al Príncipe:

*“Quien juzgue necesario en su principado nuevo asegurarse de los enemigos, ganarse amigos, vencer o por la fuerza o por astucia, hacerse amar o temer de los pueblos, que los soldados le respeten o sigan, acabar con los que puedan o deben ofender, **reformular con nuevas leyes el régimen antiguo**, ser severo y bondadoso a la vez, magnánimo y liberal, **destruir las tropas desleales y crear nuevo ejército...**”*

Este consejo de Maquiavelo aun es actual incluso Francisco Durand¹ los desarrolla para analizar los factores de éxito y fracaso en el desarrollo institucional de SUNAT que a continuación transcribimos:

“ Los principales factores de fracaso y éxito, y las particulares circunstancias que determinan resultados adversos (fracaso o resultados modestos, a tal punto que no hay avance sustantivo o duradero), son como sigue:

1. Líderes institucionales y alta burocracia débiles, con bajo nivel de motivación, poco preparados, sin iniciativa ni capacidad de ejecución. Su visión suele ser de corto plazo y su misión sobrevivir, acomodándose al devenir político. Los equipos de reforma son heterogéneos, con capacidades dispares.
2. Los perdedores (futuros desempleados, mafias burocráticas, redes rentistas) tienen capacidad de resistencia al cambio o capacidad para revertir el cambio.
3. Cambio constante de líderes institucionales (alta dirección). No hay continuidad.
4. Bajo nivel de apoyo político, particularmente del presidente y las altas autoridades económicas y del Congreso (si cabe).
5. Las autoridades económicas y el Congreso ignoran criterio e información técnica de la Administración Tributaria para considerar cambios en materia de impuestos y normatividad.
6. Ineficacia y corrupción en el resto del aparato de Estado. Ello justifica el incumplimiento entre los contribuyentes. Argumentan que “no se ven los resultados” del pago de impuestos o que se “privatizan” con la corrupción. Incapacidad manifiesta del aparato de administración de justicia (policía, jueces), lo que fomenta la impunidad y favorece la evasión y el fraude tributario.
7. Rechazo de los contribuyentes al sistema de impuestos y a la Administración Tributaria; prensa desfavorable y opinión negativa del aparato de Estado y del gobierno. En ocasiones, el rechazo llega al punto de una rebeldía tributaria (resistencia abierta al cobro de impuestos o justificación de la elusión, la evasión y el fraude).
8. Burocracias tradicionales poco entrenadas, mal pagadas y equipadas y con un nivel alto o medio de corrupción.
9. Diseño organizativo anticuado o inadecuado, particularmente cuando las funciones de la Administración Tributaria la realizan distintas unidades con bajos niveles de coordinación o cuando existe un sistema personalista, arbitrario y excesivamente centralizado de manejo institucional.
10. Sistema de impuestos complicado (maraña legal), inequitativo, y con tasas altas, particularmente en impuesto a las ventas y de cierto bienes de consumo masivo. La recaudación recae principalmente en impuestos indirectos que pagan la mayoría de la población mientras es considerablemente bajo el aporte de los que pagan el impuesto a la renta de personas naturales y jurídicas.

¹ <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/peru/02152.pdf>

11. Viento sopla en contra de los intentos de cambio. Intento de reforma se hace en un contexto de baja legitimidad del gobierno, con creciente oposición. Se decide tarde, cuando el gobierno enfrenta problemas. Resistencia abierta de quienes pierden con el cambio, particularmente los trabajadores y funcionarios y de los contribuyentes habituados a arreglos rentistas, es decir particularistas, o corruptos.

Los factores y circunstancias de éxito y avance institucional (aunque no sea definitivo), pero en todo caso modifica de modo importante la situación anterior, son como sigue:

1. Equipo técnico multidisciplinario de alto nivel, con experiencia en asuntos de Estado, capacidad de planeamiento, sentido de país y sin conflicto de intereses.
2. Perdedores son neutralizados o aislados. Cambio rápido lo toma por sorpresa.
3. Permanencia de líderes institucionales comprometidos con la reforma.
4. Apoyo político constante del más alto nivel al equipo técnico (empezando por la presidencia, siguiendo con el MEF y el Congreso). Apoyo de organismos internacionales como complemento al equipo técnico, es decir, bajo su comando y con activa participación para diseminar conocimientos y comunicar experiencias.
5. Cambios del sistema y de la normatividad se hacen tomando en cuenta el criterio técnico y en consulta con la Administración Tributaria.
6. Rendimiento aceptable o bueno del resto del Estado, particularmente del sistema de administración de justicia, del gasto social y el desarrollo de la infraestructura, de tal modo que el contribuyente pueda decir "veo en que se gasta lo que pago en impuestos". Sistema de impuestos equitativo, simple, fácilmente administrable y de base ancha.
7. Actitud favorable a la reforma de los contribuyentes, la prensa y la opinión pública.
8. Diseño organizativo y de funciones de la Administración Tributaria centralizado, coordinado y coherente.
9. Política moderna de recursos humanos. Reclutamiento y promoción de personal basados en el mérito y nivel de sueldos competitivo.
10. Sistema de impuestos simple y con tendencia a ser equitativo. Pocos impuestos, con tasas bajas, que son pagados por todos los agentes económicos (ancha base), con contribución importante del impuesto a la renta de personas naturales y jurídicas.
11. Viento a favor del cambio. Reforma se inicia al comienzo de un gobierno, cuando existe un sentido de urgencia para llevar adelante los cambios que son generalmente asociados a crisis, y que "ponen al gobierno contra la pared". Decisión se toma temprano, en los primeros 100 días de gobierno. Se puede aislar, convencer o debilitar a quienes se oponen al cambio por perder coimas o rentas y empleo."

Cualquier coincidencia no es una casualidad, son las condiciones de un diseño organizativo fuera de la realidad nacional y de directivos que no están acorde con las necesidades del mercado laboral y de un diseño organizativo eficiente, eficaz y efectivo en la atención de los usuarios. Ya vimos la problemática y es hora de pasar a la "solucionática" para ello haremos un recuento sucinto de las distintas propuestas de "superintendencias" de los últimos años, y expondremos algunas limitaciones de la Ley de la SUNAFIL y apoyaremos algunas iniciativas de innovación en el nuevo diseño institucional de la SUNAFIL.



1.- **Un poco de historia reciente:** Desde la iniciativa sindical de la Superintendencia Nacional de Inspección de Trabajo (SUNIT), pasando por una propuesta de una candidata presidencial Superintendencia de Derechos Laborales (SUNDEL), hasta llegar a la aprobación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) a iniciativa del Poder Ejecutivo.

a) **La SUNIT (2007).**-

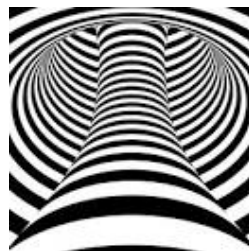
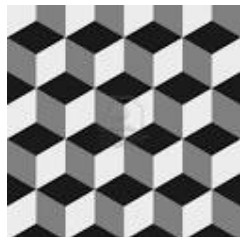
El Proyecto de Ley N° 1966-2007² contenía como exposición de motivos para la creación de la SUNIT tanto el peligro de la descentralización de la inspección de trabajo a los Gobiernos Regionales, así como que dicha entidad procura el incremento de la formalidad laboral. Este proyecto fue a iniciativa del Sindicato de Inspectores de Trabajo del Perú-SIT PERU, encabezada por Fernando Vizarraga Merma³.

b) **La SUNDEL (2011).**-

Fue una propuesta de la entonces candidata a la Presidencia, Keiko Fujimori Higuchi, en las Elecciones Generales 2011, por la cual se contrataría 5,000 inspectores de trabajo para fiscalizar las horas extras a nivel nacional. Incluso esta propuesta tuvo una respuesta colectiva emitida por los profesores de derecho laboral de la PUCP, publicada el 30 de mayo del 2011⁴, coincidentemente cuando se encuentra en plena ejecución la Huelga de los Inspectores de Trabajo.⁵

c) **La SUNAFIL (2012).**-

El Poder Ejecutivo con sus máximas autoridades hacen suyo el proyecto de una Superintendencia Nacional para fiscalizar las relaciones laborales⁶ e incluso comprometen a los Congresistas para que sea aprobado⁷.



2.- **¿Quiénes fueron las autoridades y cuánto duran en el cargo?**

2.1.- **Jorge Villasante Aranibar:** Primer Director Nacional de Inspección de Trabajo entre el 26 de enero del 2007 al 30 de noviembre de 2007 (RM N° 020-2007-TR), estuvo como autoridad del “Sistema Funcional de Inspección de Trabajo” por 10 meses y 4 días. En su periodo de gestión se promueve la SUNIT.

2.2.- **Adolfo Alarcon Schroder:** Mediante RM N° 031-2008-TR) es nombrado segundo Director Nacional entre el 21 de enero de 2008 al 04 de enero 2010, acumulando un año, once meses con 14 días en el cargo.

2.3.- **Guillermo Fustamante Irigoin:** Dicho funcionario se mantiene en el cargo desde el 04 de enero 2010 hasta el 07 de setiembre del 2011 (1 año 8 meses y 3 días). Es el caso que se emiten dos Resoluciones Ministeriales: RM N° 03-2010-TR y RM N° 192-2010-TR), mediante el último es

²<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf/7955f576218e7dfd05257331006b0175/7d2f5eec0575e8cb052573ae0068a415?OpenDocument>

³ http://www.youtube.com/watch?v=6_3ViJdHHB8

⁴ <http://derechoshumanos.pe/2011/05/profesores-pupc-fujimori-y-la-destruccion-del-derecho-al-trabajo/>

⁵ http://www.rpp.com.pe/2011-05-25-inspectores-laborales-del-mintra-inician-huelga-nacional-indefinida-noticia_368835.html

⁶[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e006d1cf0/381bf7711141bdce05257951005d4631/\\$FILE/PL0053823111.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e006d1cf0/381bf7711141bdce05257951005d4631/$FILE/PL0053823111.pdf)

⁷ http://webcache.googleusercontent.com/search?hl=es-PE&q=cache:w5sT5u0BhN4J:http://clubdecontadores.com/nueva-ley-de-creacion-de-la-superintendencia-nacional-de-fiscalizacion-laboral-sunafil%2BSUNAFIL+HUMALA&gbv=2&gs_l=heirloom-hp.3...453.5313.0.5563.14.9.0.0.0.406.938.2-2j0j1.3.0...0.0...1c.1.OpQNrK4S0&cl=clnk

nombrado Director General de Inspección de Trabajo, adecuándose al nuevo organigrama: De Director Nacional a Director General de Inspección de Trabajo. En su periodo se realiza la Huelga del Sindicato de Inspectores de Trabajo.

2.4.- **Elmer Arce Ortiz**: La RM N° 271-2011-TR del 07 de setiembre de 2011 lo designa como el segundo Director General de Inspección de Trabajo, su periodo culmina el 29 de diciembre de 2011, es decir con tan solo 4 meses con 22 días. En su gestión se presenta el proyecto de Ley de la SUNAFIL.

2.5.- **Luz Orellana Bautista**: El día 31 de enero del 2012 se emite la RM N° 036-2012-TR que designa a dicha funcionaria en el cargo. Este 31 de diciembre de 2012 cumple sus once meses como autoridad. En su periodo se aprueba la SUNAFIL.

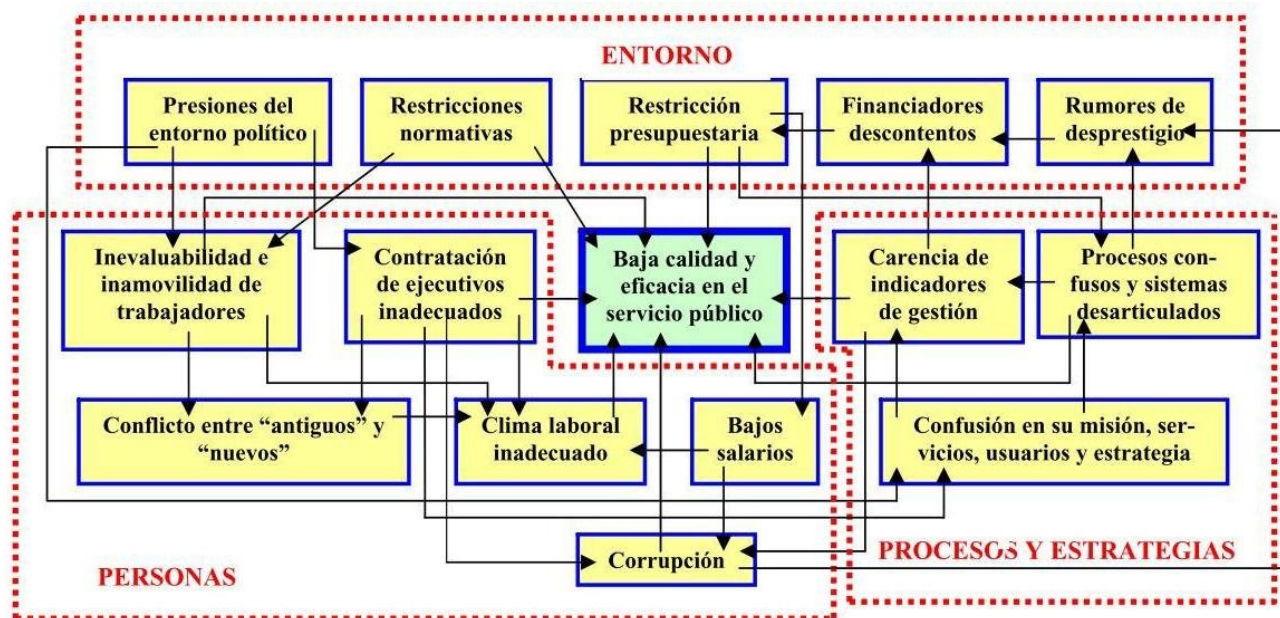
Estas 5 autoridades acumulan 5 años 9 meses y 13 días gestionando el caduco antiguo regimen.

3.- ¿Cómo evaluar el sistema caduco de las inspecciones laborales?

Como señala la exposición de motivos de la Ley aprobada en el Congreso la misma señala:

*“ La capacidad operativa inspectiva y su relación a los medios necesarios para garantizar el efectivo desempeño de la inspección **laboral** resultan **insuficientes, desproporcionados, inconcluso, desviados** (a nivel jurídico, técnico y administrativo) y aplazados”.*

Si bien es una entrada del problema en las inspecciones laborales ésta debe ampliarse al nivel propuesto en el siguiente gráfico a efecto de poder advertir de manera nítida, diáfana, completa, profunda y amplio los problemas que tiene este régimen caduco que no debe transferirse a la nueva SUNAFIL. El análisis de los entornos, personas, procesos y estrategias son vital importancia para que la SUNAFIL sea una mejor y evolucionada organización y evitar que los viejos y caducos métodos se reciclen.



Cuadro 2: Diagrama sistémico de problemas frecuentes en instituciones públicas.

4.- Algunos métodos, procedimientos y procesos que la SUNAFIL debe innovar

4.1.- La SUNAFIL no obliga ni sanciona a los Gobiernos Regionales a cumplir con la Cooperación, coordinación y colaboración intergubernamental. ¿Qué sucede a los funcionarios que deciden inaplicar algunas normas y no coordinan sobre las metas y objetivos nacionales ?

4.2.- La SUNAFIL no establece un sistema de premios y sanciones al interior de los nuevos directivos. ¿ Qué pasa a los funcionarios que innovan, hay ascensos por ello ?

4.3.- La SUNAFIL no precisa un sistema de incentivos para realizar innovaciones: administrativas, programáticas y estratégicas. ¿ Se continuara programando las inspecciones laborales de manera reactiva, es decir esperando las denuncias o se harán previa un proceso de inteligencia laboral?

4.4.- La SUNAFIL no predica el reemplazo de los directivos y su empoderamiento para realizar las innovaciones necesarias.

4.5.- En la SUNAFIL, se mantendrá los plazos centrado únicamente para los inspectores e inspectores-auxiliares de trabajo. ¿Se continuará omitir establecer los plazos para los supervisores, sub directores y Directores para realizar su gestión?



5.- ¿Cómo innovar a y en la SUNAFIL?

Apostar a la SUNAFIL es lograr que el Sistema Funcional de la Inspección de Trabajo funcione de manera eficiente y efectiva a nivel nacional concentrando la función normativa, supervisora, fiscalizadora y de ejecución coactiva en un solo ente para garantizar la uniformidad en la ejecución de las políticas publicas en todo el país tornándose en mas imparcial, independiente, ágil y eficiente. Evitando la duplicidad de funciones y distribuyendo eficientemente las competencias entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales. ¿ Cómo lograrlo sin tomar prestado procedimiento, procesos y métodos de un antiguo régimen que pretende sobrevivir?

Propongo:

1.- Conformar un equipo técnico entre las autoridades y agremiados del Sindicato de Inspectores para que realicen un estudio y análisis del diseño institucional de los sistemas inspectivos de Chile, México, Argentina, Brasil y España.

1.1.- Para el desarrollo institucional sobre la descentralización y sus coordinaciones se tiene en México, Argentina, Brasil y España ejemplo de Estados Federales.

1.2.- En el caso de Argentina, han desarrollado estrategias para incentivar el registro voluntario de trabajadores en negro.

2.- Estos equipos deberían viajar a algunos de estos países para que in situ investiguen y adviertan elementos de innovaciones replicables al Perú.

3.- Desarrollar pasantías entre las autoridades y los inspectores para que las autoridades aprehendan los métodos y procedimientos que no pueden ser trasladados a la SUNAFIL

4.- Desarrollar un piloto de una Área de Estudios e investigación e inteligencia laboral a efecto de proponer un sistema de inspecciones proactivas y no reactivas.

..... Esta historia continuará...