

UN ÍNDICE DE EFICACIA MISIONAL PARA EVALUAR LA FISCALIZACIÓN LABORAL: EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL EN LIMA METROPOLITANA (2015-2024)

A MISSION EFFECTIVENESS INDEX FOR EVALUATING LABOR INSPECTION: THE CASE OF THE NATIONAL SUPERINTENDENCY OF LABOR INSPECTION IN METROPOLITAN LIMA (2015-2024)

Recibido: 23 de marzo de 2026 | Aprobado: 7 de setiembre de 2026

ANA LUISA VELARDE ARAUJO¹

RESUMEN

La fiscalización laboral es un instrumento fundamental para garantizar el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo (SST); sin embargo, evaluar su eficacia institucional es un desafío en la gestión pública. En este contexto, la investigación tiene como objetivo desarrollar y aplicar un Índice de Eficacia Misional (IEM) para evaluar el desempeño de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – Intendencia de Lima Metropolitana (Sunafil-ILM) durante el periodo 2015-2024.

El estudio adopta un enfoque cuantitativo de alcance descriptivo y evaluativo, basado en el análisis de los registros administrativos de la Sunafil. El IEM se construye a partir de cinco componentes del proceso inspectivo: denuncias recibidas, empresas inspeccionadas, duración de los procedimientos inspectivos, infracciones detectadas y sanciones impuestas. Los indicadores fueron normalizados mediante el método min-max y agregados en una escala de 0 a 100, permitiendo sintetizar la evolución de la eficacia institucional.

Los resultados muestran que, si bien la actividad inspectiva se expandió durante el periodo analizado, no hubo una mejora sostenida del cumplimiento normativo. El índice muestra una trayectoria no lineal, con incrementos temporales seguidos de una caída significativa en 2023 y 2024, asociada al aumento de denuncias, la reducción relativa de la cobertura inspectiva y el incremento de los tiempos de resolución.

Se concluye que el incremento del volumen de inspecciones no garantiza por sí mismo mayor eficacia misional, lo que evidencia la necesidad de incorporar enfoques estratégicos, preventivos, orientados a resultados.

Palabras clave: eficacia misional, fiscalización laboral, gestión pública, Sunafil.

1 Maestra en Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Gobierno y de Gestión Pública por la USMP
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA
Correo: analuisavelardearaujo@gmail.com
ORCID: [0009-0001-5306-7485](https://orcid.org/0009-0001-5306-7485)

ABSTRACT

Labor inspection is a fundamental instrument to ensure compliance with labor and occupational safety and health (OSH) regulations; however, assessing its institutional effectiveness remains a challenge in public management. In this context, the study aims to develop and apply a Mission Effectiveness Index (MEI) to evaluate the performance of the National Superintendence of Labor Inspection – Lima Metropolitan Intendancy (Sunafil-ILM) during the period 2015–2024.

The research adopts a quantitative approach with a descriptive and evaluative scope, based on the analysis of administrative records from Sunafil. The MEI is constructed from five components of the inspection process: complaints received, companies inspected, duration of inspection procedures, violations detected, and sanctions imposed. The indicators were normalized using the min-max method and aggregated on a scale from 0 to 100, allowing for a synthetic assessment of institutional effectiveness over time.

The results show that, although inspection activity expanded during the period analyzed, there was no sustained improvement in regulatory compliance. The index exhibits a non-linear trajectory, with temporary increases followed by a significant decline in 2023 and 2024, associated with a rise in complaints, a relative decrease in inspection coverage, and longer resolution times.

It is concluded that an increase in the volume of inspections does not, by itself, guarantee greater mission effectiveness, highlighting the need to incorporate strategic, preventive, and results-oriented approaches in public management.

Keywords: mission effectiveness, labor inspection, public management, Sunafil.

INTRODUCCIÓN

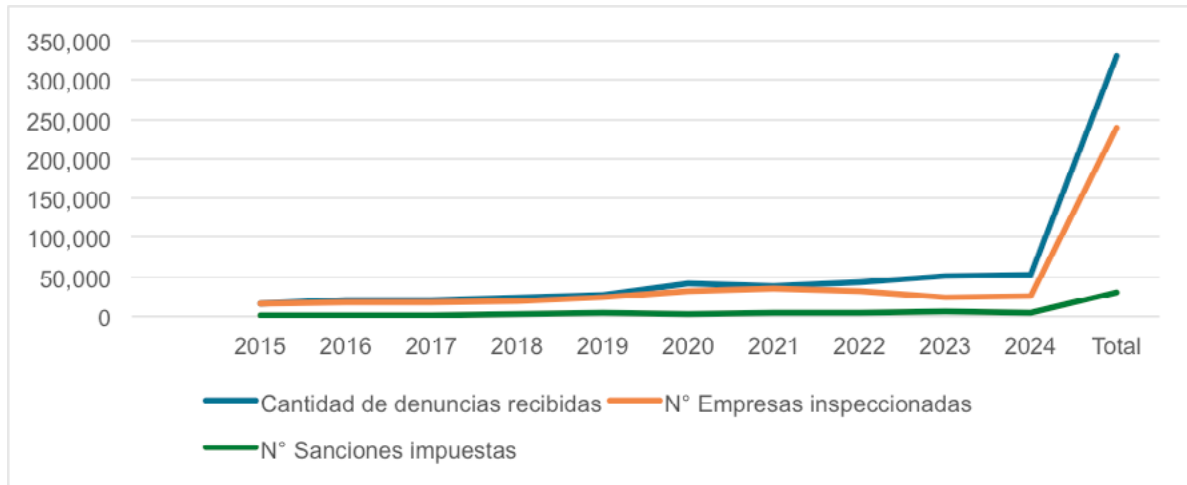
La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) tiene como función misional verificar el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo (SST). Durante el periodo 2015–2024, la actividad inspectiva de la Intendencia de Lima Metropolitana (Sunafil-ILM) ha experimentado una expansión sostenida. Las empresas inspeccionadas pasaron de 15,449 en 2015 a 34,617 en 2021, mientras que las sanciones impuestas aumentaron de 791 en 2015 a 6,572 en 2023. Asimismo, se observa una reducción en la duración de los procedimientos inspectivos, tanto en materia sociolaboral (de 588 a 246 días) como en SST (de 475 a 278 días) (Sunafil, 2025).

Sin embargo, estos avances en términos de capacidad operativa no se han traducido en mejoras equivalentes en el cumplimiento normativo. Por el contrario, las actas por infracciones sociolaborales se incrementaron de 2,101 en 2015 a 9,435 en 2024, mientras que las infracciones en SST pasaron de 494 a 726 en el mismo periodo. De igual forma, el número de empresas infractoras se triplicó, de 2,306 a 8,173, evidenciando la persistencia del incumplimiento normativo detectado por la inspección (Sunafil, 2025).

En el ámbito de la SST, el componente preventivo de la inspección tampoco muestra resultados consistentes. A pesar del incremento en el número de empresas inspeccionadas (de 1,905 a 2,886 entre 2015 y 2024), los accidentes laborales reportados se duplicaron, pasando de 1,188 a 2,259 casos. Este comportamiento sugiere que la fiscalización no ha logrado incidir de manera sostenida en la reducción de riesgos laborales ni en la mejora de las condiciones de trabajo.

Un elemento adicional que complejiza el análisis se observa en los años 2023 y 2024. En este periodo, las denuncias ciudadanas superaron los 50,000 casos anuales y las infracciones detectadas continuaron en aumento; sin embargo, las sanciones impuestas disminuyeron de 6,572 en 2023 a 4,183 en 2024. Esta brecha entre detección del incumplimiento y sanción efectiva sugiere limitaciones en la capacidad resolutoria del sistema inspectivo, lo que podría afectar su función disuasiva.

Cabe señalar que más del 90 % de la actividad inspectiva de la Sunafil-ILM se origina en denuncias ciudadanas, lo que evidencia un enfoque predominantemente reactivo. En este contexto, la eficacia de la fiscalización laboral no puede evaluarse únicamente en términos de volumen de inspecciones o sanciones, sino en su capacidad para responder oportunamente a la demanda y generar efectos sostenidos en el cumplimiento normativo.

Figura 1*Denuncias, empresas inspeccionadas y sanciones, Sunafil-ILM (2015-2024)*

Nota. Fuente: Sunafil.

Esta situación plantea un problema central: la existencia de una brecha entre el incremento de la actividad inspectiva y los resultados obtenidos en términos de cumplimiento de la normativa sociolaboral y de SST. En consecuencia, el objetivo general del presente estudio es evaluar la eficacia de la Sunafil en las acciones inspectivas para el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de SST en Lima Metropolitana durante el periodo 2015-2024. De manera específica, se busca analizar la relación entre la intensidad de la actividad inspectiva y el grado de cumplimiento normativo por parte de las empresas.

Para abordar este problema, la investigación propone y aplica un Índice de Eficacia Misional (IEM), diseñado para evaluar la capacidad de la Sunafil-ILM de cumplir su misión institucional mediante la integración de indicadores de demanda, cobertura inspectiva, oportunidad procedimental y resultados de la fiscalización. Este instrumento constituye el eje metodológico del estudio y permite evaluar la eficacia de la inspección laboral desde una perspectiva orientada a resultados.

La investigación se sustenta en los enfoques de medición del desempeño institucional y gestión pública orientada a resultados, que plantean que la eficacia de las entidades públicas debe evaluarse en función de su capacidad para generar valor público y atender el problema que justifica su intervención. En este marco, se plantea que el incremento de la actividad inspectiva de la Sunafil-ILM no ha generado una mejora proporcional y sostenida en el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de SST, evidenciando una brecha entre desempeño operativo y eficacia misional. Esta aparente contradicción entre mayor actividad inspectiva y persistencia del incumplimiento plantea la necesidad de evaluar la eficacia de la fiscalización más allá de sus resultados operativos.

La relevancia de la investigación es múltiple. En el ámbito institucional, proporciona una herramienta analítica para evaluar el desempeño de la fiscalización laboral y orientar la toma de decisiones basada en evidencia. En el plano social, aporta elementos para comprender las limitaciones de la inspección laboral como mecanismo de protección de los derechos sociolaborales y de SST. Desde la perspectiva académica, el principal aporte consiste en la propuesta del IEM, que integra dimensiones de demanda, cobertura inspectiva, oportunidad procedimental y resultados de la fiscalización, superando los enfoques centrados exclusivamente en indicadores operativos.

Con ello, el estudio desplaza la evaluación del desempeño desde una lógica centrada en el volumen de actuaciones hacia una valoración de los resultados alcanzados respecto de la misión institucional. Asimismo, la metodología desarrollada facilita el análisis longitudinal del desempeño inspectivo, permitiendo identificar tendencias, brechas y momentos críticos en la evolución de la eficacia institucional.

En esa medida, el IEM no solo constituye una propuesta metodológica aplicable al caso de la Sunafil-ILM, sino que, potencialmente, a otras entidades públicas cuya función principal sea la fiscalización o el cumplimiento regulatorio; lo que permite fortalecer la evaluación del desempeño institucional desde una perspectiva orientada a resultados y a la generación de valor público.

El trabajo está organizado de la siguiente manera: en el primer lugar se expone el marco teórico que soporta la investigación; a continuación, se desarrolla la descripción y detalle de la metodología utilizada; luego se realiza la exposición de los resultados y la discusión de estos; y, finalmente, se exponen las conclusiones, limitaciones del estudio y recomendaciones.

MARCO TEÓRICO

La eficacia en la gestión pública: más allá del cumplimiento de metas

La eficacia de las entidades de fiscalización laboral ha sido abordada en diversas investigaciones nacionales, principalmente desde un enfoque clásico centrado en la capacidad de cumplir metas operativas inmediatas, tales como el número de inspecciones realizadas, resoluciones emitidas o niveles de satisfacción de los usuarios. No obstante, estos enfoques no vinculan de manera directa la medición del desempeño con el cumplimiento de la misión institucional: garantizar el respeto de los derechos sociolaborales y SST. En este contexto, el presente estudio introduce el concepto de eficacia misional, orientado a evaluar la capacidad de la entidad para generar resultados sustantivos en el problema público que justifica su existencia.

La noción de eficacia en el sector público ha evolucionado en paralelo a los paradigmas de la administración estatal. En su concepción tradicional, la administración pública burocrática, inspirada en los planteamientos de Weber, entendía la eficacia como la capacidad de aplicar normas y procedimientos de manera uniforme, asegurando control y predictibilidad en los procedimientos administrativos. Sin embargo, hacia finales del siglo XX, este modelo evidenció limitaciones importantes, tales como la rigidez organizacional, la lentitud en la toma de decisiones y la escasa orientación hacia el ciudadano (Pollitt & Bouckaert, 2017).

En respuesta a estas limitaciones, la Nueva Gestión Pública (NGP) propuso un cambio de enfoque orientado a resultados, eficiencia y desempeño medible (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992, citado por Waissbluth & Larrain, 2009), adoptando herramientas propias del sector privado. Bajo este paradigma, la eficacia se consolidó como un eje central de la acción pública, entendida como la capacidad de alcanzar objetivos mediante el uso eficiente de los recursos. La introducción de indicadores de desempeño, evaluación por resultados y mayor autonomía gerencial constituyó un avance significativo en la modernización del Estado (Hood, 1991).

No obstante, este enfoque también recibió críticas relevantes. Se advirtió que el énfasis excesivo en indicadores cuantitativos podía reducir la gestión pública a métricas operativas, sin capturar su impacto real en la sociedad (Hood, 1991). Asimismo, la adopción de herramientas del sector privado no siempre consideró las particularidades del ámbito público (Manigat, 2019). En América Latina, además, las reformas enfrentaron limitaciones estructurales vinculadas a debilidades institucionales y del servicio civil (Arellano Gault, 2002; CLAD, 1998).

En las últimas décadas, ha cobrado relevancia el enfoque de la Nueva Gobernanza Pública, que amplía la noción de eficacia hacia la generación de valor público, incorporando dimensiones como la colaboración interinstitucional, la participación ciudadana y la legitimidad social (Osborne, 2006; Pollitt & Bouckaert, 2017). Este enfoque permite entender la eficacia no solo como el cumplimiento de metas, sino como la capacidad de producir resultados sostenibles y socialmente relevantes.

En este marco, la propuesta de Behn (2003) resulta particularmente útil para la medición del desempeño institucional. El autor identifica ocho propósitos de la medición entre los cuales destacan evaluar, controlar, aprender y mejorar². Estos propósitos permiten trascender una visión meramente operativa de la gestión pública, orientando la medición hacia la generación de conocimiento y la mejora continua. En consecuencia, la eficacia institucional no debe limitarse a verificar el cumplimiento de metas, sino a determinar si las acciones públicas generan efectos positivos y sostenibles en la sociedad.

2 Evaluar, controlar, presupuestar, motivar, promover, celebrar, aprender y mejorar. Cada uno cumple una función distinta: evaluar consiste en determinar en qué medida se alcanzan los objetivos institucionales (misión). Controlar supone asegurar que las acciones y procedimientos se ejecuten conforme a lo planificado. Presupuestar implica asignar o reorientar recursos de acuerdo con los resultados obtenidos, garantizando una distribución más racional. Motivar se refiere a incentivar a los servidores públicos a través de metas claras y reconocimientos vinculados al desempeño. Promover consiste en difundir los logros alcanzados, reforzando la legitimidad institucional ante los ciudadanos y actores externos. Celebrar implica reconocer públicamente los éxitos y buenas prácticas, fortaleciendo la cultura organizacional. Aprender significa utilizar la información del desempeño para identificar aciertos y errores, con el fin de ajustar las estrategias. Finalmente, mejorar supone traducir ese aprendizaje en cambios concretos que eleven la eficacia y eficiencia institucional (Behn, 2003).

La inspección laboral como instrumento de cumplimiento normativo

En el Perú, la inspección del trabajo constituye una función pública orientada a verificar el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de SST, de conformidad con la Ley N.º 29981. Esta función es ejercida por la Sunafil, a través de actuaciones inspectivas que pueden originarse en denuncias, decisiones administrativas, planes institucionales o iniciativas propias del sistema de inspección.

Las actuaciones inspectivas pueden concluir sin infracción, mediante informes, o derivar en actas de infracción que dan inicio al procedimiento sancionador (Decreto Supremo N.º 019-2006-TR, artículo 17). En este marco, la inspección del trabajo combina una función preventiva – orientada a la asesoría y promoción del cumplimiento – y una función punitiva, centrada en la fiscalización y sanción.

No obstante, en la práctica, el énfasis ha recaído en la dimensión sancionadora, configurando un modelo predominantemente reactivo. Este enfoque ha generado cuestionamientos respecto a su eficacia, en tanto el incremento de inspecciones o sanciones no garantiza, por sí mismo, una mejora sostenida del cumplimiento normativo.

Desde una perspectiva contemporánea, la inspección del trabajo debe entenderse como parte de la gobernanza laboral, cuyo objetivo no es únicamente sancionar, sino promover el cumplimiento efectivo y sostenible de la normativa. La evidencia muestra que los sistemas más eficaces combinan la coerción con mecanismos de prevención, orientación y promoción del cumplimiento voluntario (Vega & Robert, 2013).

En esta línea, el enfoque estratégico de la inspección laboral propuesto por Weil (2008) plantea que su eficacia depende de la capacidad de generar cambios sostenibles en el comportamiento empresarial. Para ello, la acción inspectiva debe basarse en la priorización de riesgos, la disuasión efectiva, la sostenibilidad de los resultados y la generación de efectos sistémicos en el mercado laboral³.

Bajo esta perspectiva, medir la eficacia de la inspección laboral implica evaluar si sus intervenciones logran modificar conductas empresariales y reducir el incumplimiento de manera sostenida, más allá de la ejecución de actividades operativas. Esto supone trascender la medición basada en volumen de acciones y centrarse en los resultados obtenidos en términos de cumplimiento normativo.

Eficacia misional y medición del desempeño: propuesta conceptual

A partir de los enfoques desarrollados, el presente estudio propone una lectura crítica de la medición tradicional del desempeño en el sector público. Se plantea que la eficacia institucional no debe entenderse únicamente como el cumplimiento de metas cuantitativas, sino como la capacidad real de contribuir al logro de la misión institucional.

En el caso de la fiscalización laboral, ello implica evaluar en qué medida las acciones inspectivas contribuyen efectivamente a que los empleadores cumplan con la normativa sociolaboral y de SST. Esta aproximación permite distinguir entre desempeño operativo – lo que la entidad hace – y eficacia misional – los resultados que genera –.

En este marco, la investigación adopta los propósitos de evaluar, controlar, aprender y mejorar propuestos por Behn (2003), integrándolos con el enfoque de efectos sistémicos de Weil (2008), quien sostiene que la eficacia de la fiscalización del trabajo depende de su capacidad para generar cambios sostenibles en los comportamientos empresariales. Según este autor, una estrategia inspectiva efectiva debe basarse en cuatro principios fundamentales: priorización, disuasión, sostenibilidad y efectos sistémicos⁴. Esta articulación permite vincular la medición del desempeño con la generación de valor público, orientando el análisis hacia la mejora de la acción institucional.

La propuesta de valor del estudio radica, precisamente, en desplazar el foco desde el “cuánto se hace” hacia el “para qué se hace”, priorizando la medición del impacto de la acción inspectiva sobre el cumplimiento normativo. Este enfoque permite evidenciar que una entidad puede cumplir metas operativas sin necesariamente alcanzar su misión institucional.

3 La inspección debe influir no solo en las empresas fiscalizadas, sino también en todo el entorno productivo (Weil, 2008).

4 La priorización concentra los esfuerzos en los sectores con mayores riesgos o niveles de incumplimiento; la disuasión, incrementa el costo percibido de violar la normativa laboral; la sostenibilidad, garantiza que los resultados positivos perduren en el tiempo; y los efectos sistémicos son la capacidad que tienen las intervenciones de fiscalización no solo en las empresas fiscalizadas, sino también en todo el entorno productivo. Esta articulación permite vincular la medición del desempeño con la generación de valor público.

Bajo este enfoque, el IEM se construye a partir de cinco componentes representativos de las principales etapas del proceso de fiscalización laboral que permiten aproximarse al grado de cumplimiento de la misión institucional de la Sunafil-ILM:

- Las denuncias recibidas, consideradas como la principal expresión de la demanda ciudadana de fiscalización. Más del 90 % de la actividad inspectiva se origina en denuncias laborales, por lo que un incremento sostenido de estas constituye una señal de persistencia de conflictos e incumplimientos normativos, razón por la cual este componente se incorpora con efecto inverso dentro del índice.
- Las empresas inspeccionadas, representan la capacidad operativa efectiva de la Sunafil-ILM para ejercer control y ampliar la cobertura de la fiscalización. Este componente expresa el esfuerzo operativo desplegado para intervenir en el mercado laboral y verificar el cumplimiento de la normativa.
- La duración de los procedimientos inspectivos. Desde la perspectiva de la eficacia institucional, la oportunidad constituye un elemento esencial del desempeño público, ya que procedimientos excesivamente prolongados reducen la capacidad disuasiva de la inspección y afectan la protección efectiva de los derechos laborales.
- Las infracciones detectadas. Su inclusión permite medir la capacidad de la fiscalización laboral para identificar y documentar incumplimientos de la normativa sociolaboral y de SST.
- Finalmente, las sanciones impuestas permiten evaluar la capacidad institucional para cerrar el ciclo de fiscalización mediante la imposición de consecuencias jurídicas frente al incumplimiento detectado, reforzando el efecto disuasivo de la intervención inspectiva.

En conjunto, estos cinco componentes permiten vincular la actividad inspectiva con los resultados que esta genera, articulando las dimensiones de demanda, cobertura, oportunidad, detección y corrección del incumplimiento. Su integración responde al enfoque de Behn (2003), según el cual la medición del desempeño debe servir para evaluar el grado de cumplimiento de la misión institucional, así como al planteamiento de Weil (2008), que concibe la eficacia de la fiscalización en función de su capacidad para producir efectos disuasivos y cambios sostenibles en el comportamiento de los sujetos regulados. En consecuencia, el IEM no busca medir únicamente la intensidad de la actividad inspectiva, sino la contribución de esta al cumplimiento efectivo de la normativa sociolaboral y de SST. De este modo, el índice constituye una herramienta para aproximarse a la eficacia misional de la Sunafil-ILM, entendida como su capacidad para transformar la acción inspectiva en resultados consistentes con su mandato institucional.

METODOLOGÍA

Diseño y enfoque de la investigación

El estudio se desarrolló bajo un enfoque cuantitativo, de tipo descriptivo y evaluativo, orientado a analizar la eficacia de las acciones de fiscalización laboral. El diseño es no experimental y de corte longitudinal, en tanto examina la evolución de los indicadores de desempeño de la Sunafil-ILM durante el periodo 2015–2024.

La investigación tiene un carácter aplicado, al proponerse no solo analizar el desempeño institucional, sino también construir un instrumento –IEM– que permita medir de manera sintética y replicable la eficacia de la función inspectiva.

Unidad de análisis, población y fuente de datos

La unidad de análisis es la actividad inspectiva desarrollada por la Sunafil-ILM, órgano desconcentrado que concentra aproximadamente el 50 % de la actividad inspectiva a nivel nacional, lo que la convierte en un caso relevante para evaluar el desempeño institucional del sistema de fiscalización laboral.

La población está constituida por el total de registros administrativos de las acciones de fiscalización laboral correspondientes al periodo 2015–2024. En consecuencia, la investigación se desarrolló sobre la población completa (censo de registros administrativos), por lo que no fue necesario aplicar procedimientos de muestreo. Esta decisión permitió analizar de manera integral la evolución de la actividad inspectiva y de los indicadores de cumplimiento normativo durante todo el periodo de estudio.

La información proviene de fuentes secundarias, específicamente de bases de datos institucionales de la Sunafil-ILM desagregadas a nivel mensual y anual. El acceso a dichos registros se obtuvo mediante solicitudes de acceso a la información pública formuladas entre abril y mayo de 2025. No obstante, la fecha de obtención de la información corresponde únicamente al mecanismo de acceso a los datos, mientras que el periodo efectivamente analizado comprende los años 2015–2024.

Variables, dimensiones e indicadores

El estudio considera dos variables principales:

- **Variable independiente:** actividad inspectiva, operacionalizada a través de las dimensiones de inspecciones realizadas, denuncias atendidas, procedimientos sancionadores, fiscalización en SST y duración de los procedimientos.
- **Variable dependiente:** cumplimiento normativo sociolaboral y en SST, medido mediante las dimensiones de infracciones detectadas, empresas infractoras, corrección del incumplimiento y condiciones de seguridad y prevención.

A partir de estas variables se construyó el IEM, que integra cinco componentes: denuncias recibidas, empresas inspeccionadas, duración de los procedimientos, infracciones detectadas y sanciones impuestas, permitiendo sintetizar la relación entre actividad inspectiva y resultados en términos de cumplimiento normativo.

Técnicas de recolección y procesamiento de datos

La investigación utilizó como técnica de recolección el análisis documental de registros administrativos. Los datos fueron sistematizados y procesados mediante herramientas de análisis estadístico.

Se aplicaron técnicas de estadística descriptiva, incluyendo análisis de frecuencias, porcentajes, tasas de variación anual y medidas de tendencia central, con el fin de caracterizar la evolución de la actividad inspectiva y del cumplimiento normativo.

Asimismo, se empleó estadística inferencial, específicamente el coeficiente de correlación de Pearson, para analizar la relación entre las variables de actividad inspectiva y los indicadores de cumplimiento.

De manera complementaria, se realizó un análisis de tendencias para examinar la evolución temporal de los indicadores y del IEM durante el periodo 2015-2024.

Construcción del índice y análisis de datos

El IEM es una medida compuesta ponderada que integra indicadores clave de la actividad inspectiva (número de inspecciones realizadas, atención de denuncias y duración de los procedimientos inspectivos) y de los resultados de cumplimiento normativo (infracciones detectadas y sanciones impuestas).

La ponderación de los componentes del IEM está orientada a reflejar la importancia relativa de cada dimensión dentro del proceso inspectivo de la Sunafil-ILM. Las ponderaciones apuntan a capturar su contribución diferencial a la eficacia misional.

En este sentido, se asignó una mayor ponderación a los componentes que representan el volumen de demanda y la cobertura efectiva de la fiscalización, dado que constituyen los principales insumos y esfuerzos operativos de la acción inspectiva. Así, el componente empresas inspeccionadas recibe la mayor ponderación (0,40), en tanto expresa de manera directa la capacidad institucional para ejecutar inspecciones y ampliar el alcance del control laboral.

Por su parte, el componente denuncias recibidas se pondera con un valor de 0,30. Si bien las denuncias representan el principal mecanismo de activación del sistema inspectivo, su inclusión se realiza con signo inverso, dado que un mayor volumen sostenido de denuncias refleja mayores niveles de conflicto laboral y potencial incumplimiento normativo.

Los componentes vinculados a los resultados del proceso inspectivo reciben ponderaciones intermedias. El total de infracciones detectadas (actas sociolaborales y de SST) se pondera con 0,10, en tanto constituye una medida del incumplimiento efectivamente identificado por la Sunafil-ILM. Las sanciones impuestas, con una ponderación de 0,05, reflejan la capacidad institucional para formalizar la corrección del incumplimiento, cerrando el ciclo sancionador. Conviene tener presente que el número de sanciones está condicionado tanto por la gravedad de las infracciones como por aspectos procedimentales y jurídicos que trascienden la fase estrictamente inspectiva.

Finalmente, el componente duración de los procedimientos inspectivos, medido a través del tiempo mediano de resolución, recibe una ponderación de 0,15. Este indicador introduce la dimensión de oportunidad y capacidad administrativa, permitiendo capturar las tensiones entre volumen de casos y tiempos de respuesta observadas especialmente en los periodos de mayor carga inspectiva.

En conjunto, la estructura de ponderaciones adoptada busca equilibrar la medición entre demanda, esfuerzo institucional, detección de incumplimientos, corrección formal y oportunidad administrativa, garantizando que el IEM refleje de manera integrada la eficacia misional de la Sunafil-ILM.

Tabla 1

Componentes y ponderaciones del IEM

Componente	Indicador operacional	Signo en el índice	Ponderación
Denuncias recibidas	Número total de denuncias registradas por la Sunafil-ILM	Inverso (-)	0,30
Empresas inspeccionadas	Número total de empresas inspeccionadas	Directo (+)	0,40
Duración de los procedimientos	Tiempo mediano de resolución de los procedimientos inspectivos	Inverso (-)	0,15
Infracciones detectadas	Total de actas por infracciones sociolaborales y de SST	Directo (+)	0,10
Sanciones impuestas	Número total de sanciones impuestas	Directo (+)	0,05

Nota. Fuente: Sunafil

El IEM se construyó mediante la normalización de sus componentes en una escala común (0-100) y su posterior agregación a través de una combinación lineal ponderada. Este procedimiento permitió integrar variables con diferentes unidades de medida y capturar de manera sintética la eficacia misional de la Sunafil-ILM.

El análisis de los datos se orientó a identificar patrones, relaciones y cambios en el tiempo, con énfasis en la correspondencia entre el incremento de la actividad inspectiva y los resultados en términos de cumplimiento normativo.

Consideraciones éticas

El estudio se desarrolló conforme a principios de confidencialidad, uso responsable de la información pública y transparencia metodológica. Los datos utilizados corresponden a registros administrativos institucionales y no contienen información personal identificable.

Este enfoque metodológico permite analizar la relación entre la actividad inspectiva y los resultados en el cumplimiento de la normativa, base para la construcción del IEM.

ANÁLISIS DE RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Expansión de la actividad inspectiva y sus límites

El análisis de la actividad inspectiva de la Sunafil-ILM durante el periodo 2015-2024 evidencia un proceso de expansión institucional sostenida, aunque condicionado por factores coyunturales, particularmente la pandemia de COVID-19. En términos generales, se observa un incremento significativo en el volumen de intervenciones, reflejado en el crecimiento de las denuncias recibidas, las empresas inspeccionadas y las sanciones impuestas.

Las denuncias laborales aumentaron de poco más de quince mil registros en 2015 a más de cincuenta mil en 2024, lo que sugiere una mayor visibilidad institucional, pero también una creciente demanda social de protección de derechos laborales. De manera consistente, la cobertura inspectiva se amplió progresivamente, con una interrupción temporal en 2020 y una rápida reactivación en los años posteriores.

Este comportamiento es coherente con los postulados de la NGP, en la medida en que refleja una mejora en la capacidad operativa y en la productividad institucional. Sin embargo, tal como advierte Behn (2003), el incremento de la actividad no constituye, por sí mismo, evidencia de eficacia si no se traduce en resultados sustantivos. En este caso, los datos muestran que la expansión de la actividad inspectiva no ha estado acompañada de una mejora equivalente en el cumplimiento normativo.

Persistencia del incumplimiento y límites del enfoque reactivo

El análisis de las actas de infracción revela que el incumplimiento sociolaboral y en SST no solo persiste, sino que muestra una tendencia creciente en varios periodos del análisis. Este comportamiento resulta particularmente relevante, ya que pone en cuestión la efectividad del modelo de fiscalización predominante.

Si bien el incremento de infracciones detectadas puede interpretarse como una mejora en la capacidad institucional de fiscalización, también evidencia la persistencia de problemas estructurales en el cumplimiento normativo. En este sentido, los resultados sugieren que la fiscalización reactiva –basada principalmente en denuncias– permite ampliar la detección del incumplimiento, pero no necesariamente reducirlo de manera sostenida.

Este hallazgo es consistente con el enfoque de Weil (2008), quien sostiene que la eficacia de la inspección laboral depende de su capacidad para generar efectos sistémicos y sostenibles en el comportamiento empresarial. La dependencia de la denuncia como principal mecanismo de activación del sistema limita la posibilidad de una intervención estratégica basada en riesgos, reduciendo el impacto preventivo de la inspección.

En el ámbito de la SST, la pandemia introdujo nuevas dinámicas de riesgo que incrementaron la relevancia de la fiscalización en condiciones de trabajo. No obstante, el aumento de las intervenciones en este campo tampoco se tradujo en una reducción sostenida de los accidentes laborales, lo que refuerza la idea de que la fiscalización, en su configuración actual, presenta limitaciones para incidir estructuralmente en la prevención.

Capacidad resolutoria y tensiones en la gestión administrativa

Un elemento central para evaluar la eficacia de la fiscalización es la capacidad institucional para resolver oportunamente los procedimientos derivados de la detección de infracciones. En este aspecto, los resultados muestran avances graduales en la reducción de los tiempos de resolución en determinados periodos, lo que sugiere procesos de aprendizaje y mejora administrativa.

Sin embargo, estos avances no han sido sostenidos. En contextos de alta demanda inspectiva, se observa un incremento en los tiempos de tramitación, evidenciando tensiones entre el volumen de casos y la capacidad institucional de respuesta. Este fenómeno resulta crítico, ya que la eficacia de la fiscalización no depende únicamente de detectar infracciones, sino de formalizar su corrección dentro de plazos razonables.

Desde la perspectiva de Behn (2003), esta situación refleja una brecha entre las funciones de evaluar y controlar, por un lado, y las de aprender y mejorar, por otro. La acumulación de carga operativa sin ajustes estructurales en la gestión limita la capacidad del sistema para sostener mejoras en su desempeño.

Relación entre actividad inspectiva y cumplimiento normativo

El análisis conjunto de las variables permite identificar una relación no lineal entre la intensidad de la actividad inspectiva y el cumplimiento normativo. Si bien el aumento de inspecciones y denuncias atendidas se asocia con una mayor detección de infracciones, no se observa una reducción proporcional del incumplimiento en el tiempo.

Este resultado confirma que el incremento de la actividad inspectiva no garantiza, por sí mismo, mejoras en la eficacia misional. Por el contrario, en varios periodos se evidencia que el aumento de intervenciones coincide con mayores niveles de incumplimiento detectado, lo que puede interpretarse tanto como una mejora en la capacidad de fiscalización como una señal de persistencia estructural del problema.

Asimismo, la capacidad sancionadora ha mostrado un crecimiento progresivo, aunque con fluctuaciones recientes que evidencian una brecha entre la detección de infracciones y la imposición efectiva de sanciones. Esta brecha debilita el efecto disuasorio del sistema y limita su impacto en el comportamiento de los empleadores.

Esto sugiere una mayor capacidad de detección, aunque no necesariamente una mejora en la eficacia misional en términos de reducción del incumplimiento.

Medición integrada de la eficacia: el Índice de Eficacia Misional (IEM)

Frente a las limitaciones de los indicadores tradicionales, el estudio propone el IEM como una herramienta para evaluar de manera integrada el desempeño de la inspección laboral. El índice combina cinco dimensiones clave representativas de las principales etapas del proceso inspectivo y sancionador: denuncias recibidas, empresas inspeccionadas, duración de los procedimientos, infracciones detectadas y sanciones impuestas.

A diferencia de los enfoques centrados exclusivamente en la actividad, el IEM articula variables operativas y de resultado, permitiendo evaluar la capacidad institucional para responder a la demanda, ampliar la cobertura, identificar incumplimientos y formalizar su corrección.

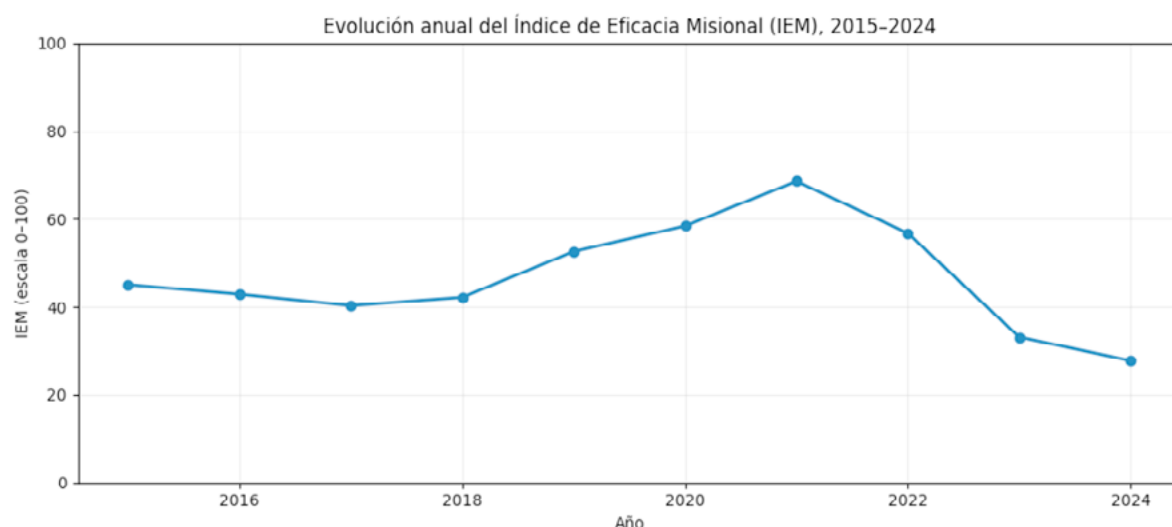
La estimación del IEM para el periodo 2015-2024 muestra una trayectoria no lineal de la eficacia misional. Durante los primeros años, el índice se mantiene en niveles intermedios, reflejando un desempeño relativamente estable. A partir de 2019 se observa una mejora asociada a la expansión de la cobertura inspectiva, seguida de un comportamiento atípico en 2020 debido al shock pandémico.

El valor más alto del índice se registra en 2021, en un contexto de reactivación de la fiscalización. No obstante, este pico es seguido por una tendencia descendente a partir de 2022, que se acentúa en 2023 y 2024, alcanzando los niveles más bajos del periodo.

Este deterioro reciente se explica por la combinación de tres factores: el crecimiento sostenido de las denuncias, la reducción relativa de la cobertura inspectiva y el incremento en los tiempos de resolución. En conjunto, estos elementos evidencian una brecha entre la demanda de fiscalización y la capacidad institucional de respuesta.

Figura 2

Evolución anual del IEM (2015-2024)



Nota. Fuente: Sunafil.

Discusión e implicancias para la gestión pública

Los resultados del estudio confirman que la eficacia de la fiscalización laboral no puede evaluarse únicamente a partir del volumen de actividad, sino en función de su capacidad para generar resultados sostenibles en el cumplimiento normativo. Esta conclusión es consistente tanto con los planteamientos de Behn (2003) como con el enfoque estratégico de Weil (2008).

En primer lugar, se evidencia que el modelo predominante de fiscalización reactiva limita la capacidad de la inspección para generar efectos preventivos y sistémicos. La alta dependencia de las denuncias reduce la posibilidad de una planificación estratégica basada en riesgos, lo que restringe el impacto de la intervención estatal.

En segundo lugar, los resultados muestran que la expansión de la actividad inspectiva, cuando no está acompañada de un fortalecimiento de la capacidad administrativa, puede generar efectos contraproducentes, como el aumento de los tiempos de resolución y la pérdida de eficacia institucional.

Finalmente, el estudio pone de relieve la necesidad de adoptar enfoques de evaluación más integrales, que permitan vincular la actividad institucional con sus resultados. En este sentido, el IEM constituye una herramienta útil para el análisis longitudinal del desempeño y para la toma de decisiones orientadas a fortalecer la eficacia misional de la fiscalización laboral.

CONCLUSIONES

En relación con el objetivo de evaluar la eficacia misional de la Sunafil-ILM en las acciones inspectivas para el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de SST durante el periodo 2015–2024, los resultados evidencian que si bien la entidad incrementó de manera sostenida su actividad inspectiva, este esfuerzo no estuvo acompañado de una mejora estructural y sostenida en los indicadores de cumplimiento normativo y de SST, revelando una brecha persistente entre el desempeño operativo y la eficacia misional.

El análisis de la evolución de la actividad inspectiva muestra un proceso de expansión institucional sostenida —expresado en el aumento de inspecciones, denuncias atendidas, procedimientos sancionadores y acciones en SST— que, sin embargo, habría respondido predominantemente a una lógica reactiva basada en la atención de denuncias.

En cuanto al comportamiento del cumplimiento normativo, la evidencia disponible no muestra una reducción sostenida del incumplimiento detectado por la inspección, sino una tendencia creciente en las infracciones y empresas infractoras registradas durante varios periodos del análisis.

Asimismo, el aumento de inspecciones y sanciones no ha garantizado una reducción sostenida de infracciones ni de riesgos laborales.

En este contexto, la aplicación del IEM permitió integrar las principales dimensiones del proceso inspectivo —demanda, cobertura, detección, capacidad administrativa y sanción—, evidenciando variaciones significativas en el desempeño institucional. El comportamiento del índice confirma que el incremento de la actividad inspectiva no necesariamente se traduce en mayores niveles de eficacia misional, especialmente cuando existen tensiones entre la demanda de fiscalización y la capacidad institucional de respuesta.

Limitaciones del estudio

El estudio presenta algunas limitaciones que deben considerarse en la interpretación de sus resultados. En primer lugar, el IEM constituye una medida de aproximación a la eficacia misional construida a partir de registros administrativos disponibles para el periodo 2015–2024, por lo que no permite establecer relaciones causales entre la actividad inspectiva y el comportamiento de los empleadores. En segundo lugar, algunos de sus componentes, como las denuncias y las infracciones detectadas, pueden estar influidos por factores distintos del nivel efectivo de incumplimiento, tales como la accesibilidad al sistema inspectivo, la intensidad de la fiscalización y la capacidad institucional de detección. En consecuencia, el IEM debe interpretarse como una herramienta de evaluación longitudinal del desempeño institucional y no como una medida causal del efecto de la fiscalización sobre el cumplimiento normativo. Futuras investigaciones podrán complementar esta aproximación mediante indicadores de cumplimiento efectivo y análisis que permitan evaluar los efectos de la intervención inspectiva sobre el comportamiento empresarial.

RECOMENDACIONES

A partir de los hallazgos del estudio, las recomendaciones se orientan a fortalecer la gestión de la fiscalización laboral y a reorientar su enfoque hacia resultados sostenibles en el cumplimiento normativo.

En el corto plazo, se plantea institucionalizar el uso del IEM como herramienta de monitoreo y gestión, integrándolo a los procesos de planificación y evaluación. Ello permitiría identificar de manera oportuna brechas operativas y desviaciones entre actividad inspectiva y resultados misionales. Asimismo, resulta prioritario fortalecer la planificación basada en evidencia, utilizando de manera sistemática la información sobre denuncias, reincidencia, sectores de riesgo y tiempos de tramitación para mejorar la eficacia de la fiscalización laboral.

En el mediano plazo, se recomienda avanzar hacia un enfoque de fiscalización basado en riesgos y prevención, priorizando sectores y actividades con mayores niveles de incumplimiento y accidentabilidad. Este cambio implica el uso estratégico de la información de modo que los resultados de la actividad inspectiva se conviertan en insumos para la mejora continua. Asimismo, resulta clave articular la función sancionadora con estrategias de orientación y promoción del cumplimiento, especialmente en sectores críticos.

En el largo plazo, el desafío consiste en consolidar un sistema de fiscalización laboral orientado a resultados y generación de valor público, donde el desempeño institucional se evalúe por su capacidad de producir mejoras sostenibles en el cumplimiento normativo. Ello requiere, además, contribuir a la transformación progresiva del incumplimiento mediante estrategias que combinen disuasión, prevención y seguimiento. Finalmente, es

necesario fortalecer la gobernanza de la política de fiscalización laboral, asegurando su continuidad mediante planificación estratégica de largo plazo, criterios técnicos y estabilidad institucional.

REFERENCIAS

- Andreeva, A., Yolova, G., & Dimitrova, D. (2022). The labour inspectorate as a supervisory authority on compliance with labour legislation. *Economics & Law*, 4(1), 120-133. <https://doi.org/10.37708/el.swu.v4i1.9>
- Arellano Gault, D. (2002). *Nueva Gestión Pública: ¿El meteorito que mató al dinosaurio?: Lecciones para la reforma administrativa en países como México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). <https://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/3845>
- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. (Serie Manuales N° 69). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://bibliotecadigital.dth.api.gov.br/bitstream/123456789/504/1/06%20Planificacion%20y%20indicadores_ILPES.pdf
- Behn, R. D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.
- Bouza Suárez, A. (2000). Reflexiones acerca del uso de los conceptos de eficiencia, eficacia y efectividad en el sector salud. *Revista Cubana de Salud Pública*, 26, 50-56.
- Canessa Montejo, M. F. (2021). El incompleto fortalecimiento de la SUNAFIL en el marco del Convenio 81 de la OIT. *Noticias CIELO*, (8), 2. https://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2021/08/canessa_noticias_cielo_n8_2021.pdf
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (1999). Una nueva gestión pública para América Latina. *Economía y Sociedad*, 4(09).
- Decreto Supremo 019-2006-TR. (2006, 29 de octubre). Aprueban Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo. *Diario Oficial El Peruano*.
- Franciskovic, J. (2013). Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas. *Journal of Economics Finance and Administrative Science*, 18, 28-32.
- García Sánchez, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 47, 37-64.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Lapuenta, V., & Van de Walle, S. (2020). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*, 33(3), 461-475. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/gove.12502>
- Ley 29981 (2013, 15 de enero). Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. *Diario Oficial El Peruano*.
- Maguregui Urionabarrenechea, M. L., Corral Lage, J.C. & Elechiguerra Arrizabalaga, C. (2015). Gestionar con calidad las entidades sin ánimo de lucro: hacia una eficacia, eficiencia y economía en la rendición de cuentas. *Revista de Estudios Empresariales. Segunda Época*, (1), 28-57. <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/REE/article/view/2205/2042>
- Manigat, M. P. (2019). La financiarización del Estado: fundamentos y evolución de la introducción de principios de gerencia corporativa en el aparato administrativo del Estado. *Cuadernos de Economía Crítica*, 6(11), 15-38.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review*, 8 (3), 377-387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford University Press.
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) (2014). Informe Anual de Inspección del Trabajo. <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/colecciones/23748-informe-anual-de-inspeccion-del-trabajo>
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) (2015). Informe Anual de Inspección del Trabajo. <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/colecciones/23748-informe-anual-de-inspeccion-del-trabajo>
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) (2016). Informe Anual de Inspección del Trabajo. <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/colecciones/23748-informe-anual-de-inspeccion-del-trabajo>
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) (2017). Informe Anual de Inspección del Trabajo. <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/colecciones/23748-informe-anual-de-inspeccion-del-trabajo>
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) (2018). Informe Anual de Inspección del Trabajo. <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/colecciones/23748-informe-anual-de-inspeccion-del-trabajo>
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) (2019). Informe Anual de Inspección del Trabajo. <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/colecciones/23748-informe-anual-de-inspeccion-del-trabajo>

- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) (2020). Informe Anual de Inspección del Trabajo. <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/colecciones/23748-informe-anual-de-inspeccion-del-trabajo>
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) (2021). Informe Anual de Inspección del Trabajo. <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/colecciones/23748-informe-anual-de-inspeccion-del-trabajo>
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. (2025, 18 de mayo). *Solicitud de acceso a la información pública*. Hoja de Ruta 0000088775-2025.
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. (2025, 6 de abril). *Solicitud de acceso a la información pública*. Hoja de Ruta 0000060980-2025.
- Vega, M. L., & Robert, R. (2013). *Labour inspection sanctions: Law and practice of national labour inspection systems* (Working Document No. 26). International Labour Office, Labour Administration and Inspection Programme (LAB/ADMIN), International Labour Organization. <https://www.ilo.org/publications/labour-inspection-sanctions-law-and-practice-national-labour-inspection>
- Waissbluth, M., & Larraín, F. (2009). Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*, 541-559.
- Weil, D. (2008). A strategic approach to labour inspection. *International Labour Review*, 147(4), 349-375.