

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

La construcción endógena del Estado: El caso de los
inspectores laborales en el Perú



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

Tesis para optar el Título de Licenciada en Sociología

Alejandra Irene Cueto Piazza

Asesora: Maritza Paredes Gonzales

Mayo 2015

A mi abuelo y compañero

Walter Piazza



Agradecimientos

Esta tesis contó con el apoyo de personas que no solo ayudaron a construir el argumento desde diferentes perspectivas, sino que también me acompañaron en el proceso de distintas maneras.

En primer lugar, quiero agradecer la orientación, comentarios y críticas de Maritza Paredes, quien me brindó las herramientas necesarias para analizar y encontrar respuestas en el caso. Además, debo agradecer a Eduardo Dargent y Omar Manky por el interés que mostraron en la investigación y el apoyo brindado para pulir distintas partes del trabajo.

Esta investigación no hubiera sido posible sin los inspectores laborales de Lima, los funcionarios del MTPE y la colaboración de los especialistas, quienes desinteresadamente me apoyaron en el proceso. Los inspectores narraron su historia y aportaron ideas fundamentales para construir el argumento de la tesis. Los funcionarios del Estado y los especialistas me permitieron mirar la situación de los inspectores desde otra perspectiva. En especial, quiero agradecer a Ruby Cruzado y Elmer Arce. Su ayuda para acceder a los inspectores laborales y los funcionarios del Estado me permitió lograr la investigación.

El apoyo de mis compañeros de estudios ha sido invaluable; Lorena de la Puente, Daniela Ugarte, Sergio Saravia, Noelia Chávez, Julio Villa, Nancy Vidal y, en especial, a Saulo Galicia por su paciencia y ayuda constante. Sus comentarios y compañía en distintas partes del trabajo me permitieron pensar mi investigación.

Nada hubiera sido posible sin el soporte incondicional de mi familia. A María Cecilia, Vicente, Rodrigo, Carla, Fernanda, Andrés, Esteban, Paula, Daniel, Mónica, Santiago, Alonso, Kristin, Lorenzo y Gabriela por acompañarme durante este proceso.

Pero especialmente a Marcos por ayudarme a interesarme en las Ciencias Sociales, en el mundo de la investigación, por leerme siempre y ayudarme a resolver dudas. Asimismo, a mis abuelos, Lili y Walter.



ÍNDICE

Primer Capítulo

Introducción	7
1.1 El caso de los inspectores laborales en Lima	13
1.2 Explicaciones alternativas a la construcción de un aparato burocrático	22
1.2.1 Los límites de la burocracia racional weberiana	23
1.2.2 Crecimiento burocrático desde abajo	28
1.3 El argumento de la tesis: la construcción endógena	35
1.4 Metodología	38

Segundo Capítulo

El contexto exógeno: el papel de la presión internacional en el fortalecimiento de las inspecciones de trabajo	41
2.1 La historia de la Inspección Laboral en el Perú	43
2.2 La influencia de la presión extranjera en el fortalecimiento de las inspecciones	49
2.2.1 La influencia de la OIT en los cambios normativos e institucionales	51
2.2.2 Tratados de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos y Canadá	55
2.3 Cambios normativos dentro de la Inspección del Trabajo a partir de 2006..	60
2.4 Conclusión	62

Tercer Capítulo

El contexto de la inspección laboral: los cambios y continuidades a partir de 2006	65
3.1 La carrera del inspector y la seguridad laboral	68
3.2 La complejidad de la función del inspector a partir de la Ley N° 28806	70
3.3 Las dificultades de la Dirección General de Inspecciones	77
3.3.1 La falta de planificación en la Dirección General de Inspecciones	79
3.3.2 Carencia de uniformidad dentro de las actuaciones de inspección	82
3.3.3 Las condiciones laborales de los inspectores	87
3.4 Dimensión conflictiva de la labor del inspector: mecanismos de presión	90
3.4.1 Ejercicio de presión por parte de las empresas	91

3.4.2 Ejercicio de presión por parte del MTPE	96
3.5 Conclusiones	101
Cuarto capítulo	
La construcción endógena: el papel de los inspectores laborales en la construcción del aparato administrativo y el fortalecimiento de su autonomía	104
4.1 El desarrollo del espíritu de cuerpo en los inspectores laborales	107
4.1.1 El ingreso de nuevos inspectores a la dirección	108
4.1.2 La creación de un nuevo sindicato de inspectores	110
4.1.3 Luchas sindicales	113
4.1.4 Las luchas por la creación de la Superintendencia Nacional de Inspecciones... ..	120
4.2 Estrategia de los inspectores en el desarrollo de su lucha	128
4.2.1 En casa de herrero cuchillo de palo: el proceso de identificación	130
4.2.2 Estrategia política e internacional	136
4.3 Conclusiones	144
Quinto Capítulo	
Conclusiones	147
Bibliografía	
Fuentes electrónicas	164
Anexos	
Anexo 1 – Lista de especialistas y funcionarios del Ministerio entrevistados... ..	166
Anexo 2 – Lista de inspectores	168

Primer Capítulo

Introducción



El objetivo general de la investigación es conocer los factores que influyen en el crecimiento burocrático dentro de un Estado caracterizado por la carencia de una administración pública eficiente. Desde la teoría, el aparato estatal peruano es identificado como débil, en particular por la falta de alcance territorial en la zona andina (Soifer forthcoming). Asimismo, la burocracia peruana se caracteriza por una ausencia de administradores encargados de supervisar el cumplimiento de las leyes y por su incapacidad para consolidarse como institución autónoma.

Las investigaciones sobre la fortaleza del Estado han estado enfocadas desde una perspectiva dicotómica, es decir, Estados fuertes o débiles (Giraudy 2012: 600). Sin embargo, Giraudy plantea que es necesario ver más allá de la dicotomía de los Estados, ya que existen dimensiones particulares de la debilidad y fortaleza estatal (2012: 600). De esta manera, se producen casos de coexistencia de agencias con escasa capacidad estatal y agencias con capacidad estatal y autonomía (Bersch *et al.* 2013: 6), es decir, surgen “islas de eficiencia” dentro de estados débiles. Las islas de eficiencia tradicionalmente han sido comprendidas como “(...) instituciones que son protegidas de los cambios y vaivenes políticos a través de artículos constitucionales y disposiciones legales” (Dargent 2008: 5-6). Si bien en el Estado peruano se observan casos de “islas de eficiencia”, tradicionalmente surgen y se mantienen en las instituciones relacionadas al sector económico. En otras agencias estatales existen mayores dificultades para el crecimiento burocrático.

El proceso de crecimiento y fortalecimiento burocrático permite preguntarnos ¿cuáles son los factores que explican el crecimiento de una burocracia dentro de un contexto adverso para el fortalecimiento de las

instituciones administrativas? ¿Qué factores permiten fortalecer la autonomía de los administradores públicos? La pregunta busca responder al proceso de crecimiento y desarrollo de una burocracia relativamente autónoma capaz de construirse y fortalecerse a sí misma a través de la promoción de una reforma del Estado.

La burocracia puede ser comprendida como una herramienta racional que ejecuta las políticas de los gobernantes, es decir, los burócratas deben obedecer y hacer cumplir las normas establecidas desde arriba (Olsen 2005: 3). Desde esta perspectiva, el comportamiento de los funcionarios no depende de sus propias inclinaciones, motivaciones o características, sino de las normas y estructuras formales (Lotta *et al.* 2014: 477). No obstante, la teoría del “burócrata de a pie” de Lipsky señala que la función del burócrata se construye sobre los altos niveles de discrecionalidad al aplicar la normativa y sobre la autonomía respecto a las autoridades, de tal forma que los funcionarios tienen un margen de decisión amplio basado en las normas y en la interacción con los actores (2010). La función de los burócratas de a pie se construye en la interacción social y es a través de este tipo de administrador como la sociedad experimenta al Estado: el encuentro entre el ciudadano y el funcionario de a pie (Lipsky 2010).

En el caso peruano la burocracia se encuentra deslegitimada frente a la sociedad y existe una escasez de burócratas encargados de la fiscalización del cumplimiento de las normas por parte de la sociedad civil. Los funcionarios encargados de supervisar la seguridad –como la policía– se muestran como una figura precaria y débil frente al ciudadano, mientras que al mismo tiempo existe escasez con respecto a funcionarios encargados de la supervisión de la salud, la

educación, entre otros servicios. Es necesario analizar casos de crecimiento burocrático en contextos adversos para el fortalecimiento de las instituciones. Así, la tesis investiga un tipo de burocracia escasa y débil en el caso peruano: los *burócratas de a pie* (Lipsky 2010).

La investigación se centra en los inspectores laborales de la Dirección General de Inspecciones de Lima Metropolitana del Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) encargados de fiscalizar el cumplimiento de las normas de trabajo a las empresas privadas. El caso de los inspectores es relevante, ya que durante el periodo 2001 a 2012 se observa un importante crecimiento burocrático. Esto se produce dentro de uno de los Ministerios con menor importancia en la agenda política, el Ministerio de Trabajo,¹ y que se encuentra enfrentado constantemente a los intereses del poder económico representado por los empresarios.

A partir de los diferentes cambios legislativos realizados entre 2001 y 2012 observamos que las normas encargadas de regular la inspección del trabajo le han otorgado mayor importancia y facultades a esta actividad. Este proceso ha tenido como consecuencia la creación de una Superintendencia Nacional de Inspecciones en 2012, es decir, se ha producido una mayor consolidación del sistema de inspecciones. Por otro lado, el crecimiento de la burocracia y de la autonomía también se cristaliza en el aumento de las actas de infracción emitidas por los inspectores laborales, ya que en entre 2008 y 2012 ocurre un aumento creciente en el número de inspecciones: de 2 514 a 4 477 actas de infracción en

¹ Es uno de los Ministerios con menor presupuesto nacional desde los últimos 10 años.

Lima². Por tanto, ¿qué factores permiten explicar el crecimiento burocrático de la inspección del trabajo dentro de un contexto de debilidad institucional?

La investigación plantea que existen dos procesos centrales que intervienen en la construcción de una burocracia relativamente exitosa en el caso de los inspectores laborales en Lima: exógeno (que desarrollamos en el Capítulo 2) y endógeno (del que trata el Capítulo 3 y 4). En primer lugar, el factor exógeno se produjo durante 2006 a partir de una coyuntura crítica nacional determinada por la presión internacional que buscaba profesionalizar el sector trabajo. Weyland plantea que en el área de políticas públicas se puede encontrar olas de difusión política que afectan a regiones particulares del mundo (2005: 262), en este caso la región latinoamericana fortaleció sus instituciones encargadas de la inspección laboral desde 1980 (Murillo y Schrank 2005: 971-972). La presión internacional significó el crecimiento administrativo de la inspección del trabajo y se vio cristalizado en la creación de una ley que se adecuaba a los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y fortalecía la figura del sistema de inspección como institución.

Sin embargo, este caso muestra que no era suficiente un factor exógeno que presionara al Ministerio para que se produzca el crecimiento burocrático, sino que era necesario el factor endógeno: la acción de los funcionarios. El factor internacional es importante y permite explicar la formación institucional parcialmente, no obstante, es necesario analizar la convergencia de la presión

² La realización de una investigación tiene dos posibles resultados: 1) un informe que determina que no se han realizado incumplimientos a la norma, o 2) un acta de infracción que determina que el empleador ha cometido una infracción y va a pasar a ser analizada por la Primera Instancia encargada de determinar si se impone o no una multa.

internacional con los legados internos de la burocracia (Orihuela 2014). La profesionalización de la función del inspector del trabajo y el fortalecimiento de las inspecciones de trabajo permitieron constituir un cuerpo de inspectores motivados a mejorar sus condiciones de trabajo. Este cuerpo de funcionarios se logró identificar en un contexto adverso y se organizó en un sindicato que movilizó recursos. Es relevante estudiar el presente caso, ya que demuestra que el fortalecimiento estatal no sólo se produce por las políticas de difusión externa o la presión de la sociedad organizada, sino también por la acción de los funcionarios de a pie organizados. La tesis plantea que los sindicatos u organizaciones de funcionarios dentro del Estado pueden aprovechar coyunturas críticas para producir cambios dentro de su propia institución, al construir un espíritu de cuerpo basado en su condición como trabajadores.

El capítulo está organizado en cuatro secciones que permitirán exponer los resultados de la investigación. En la primera sección se presentará el caso de los inspectores laborales en Lima dentro de un contexto de crecimiento burocrático. En la segunda sección se plantearán explicaciones teóricas sobre el crecimiento burocrático. En la tercera sección se presenta el argumento de la tesis. La última sección trata sobre la metodología utilizada durante la investigación.

1.1 El caso de los inspectores laborales en Lima

La inspección del trabajo es la institución estatal encargada de verificar y promover el cumplimiento de la legislación laboral en los centros de trabajo. El Convenio N° 81 de la OIT establece que la finalidad de la inspección es velar por el cumplimiento de las normas respecto a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores³. Además, debe brindar información y asesorar a los empleadores y trabajadores sobre la manera de cumplir con las normas laborales⁴. Los Convenios N° 81 y N° 129 plantean que la inspección del trabajo debe funcionar como un sistema supervisado y controlado por una autoridad central, que permita la cooperación de instituciones públicas, privadas, y de los trabajadores y empleadores (Vega 2009). Este sistema se encarga de supervisar las normas de trabajo y relacionarse constantemente con los actores de la sociedad civil para supervisar, sancionar y educar.

Las inspecciones del trabajo aparecen en Gran Bretaña con el desarrollo de la industria moderna durante el siglo XIX. Uno de los antecedentes más remotos de la inspección laboral fue la promulgación de una ley en 1802 que regulaba la moral y la salud de los aprendices en las industrias en Gran Bretaña (Vega 2009). Este país se caracterizó por la proliferación de manufacturas y obreros industriales al igual que por abusos como el trabajo de niños y mujeres. Estas primeras medidas de regulación de las condiciones del trabajo se extendieron, con avances y retrocesos, a otros países europeos durante el siglo XIX (Vega 2009).

³ Artículo N° 3 del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81).

⁴ Artículo N° 3 del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81).

En el Perú, el proceso de institucionalización de leyes y reglamentos adecuados para realizar inspecciones y tener un cuerpo coherente de funcionarios que puedan ejecutarlas ha sido un largo camino con avances, problemas y desafíos que el país no acaba de recorrer. Las inspecciones laborales han estado presentes en el Perú desde 1929 y el organismo encargado de esta función dentro del Estado ha ido cambiando a lo largo del siglo XX. Asimismo, las normas relativas a la inspección del trabajo han variado con los diferentes gobiernos.

La inspección del trabajo no ocupaba un lugar fundamental dentro de las políticas del gobierno y dentro del MTPE durante la década de gobierno de Alberto Fujimori. En 1990 se acentuó el proceso de flexibilización de la legislación laboral dentro de un contexto liberal de la economía (Balbi 1994). Esto tuvo como consecuencia el debilitamiento de las instituciones encargadas de las normas de trabajo. La nueva legislación no nació de un debate dentro del Congreso y con actores sociales, sino “principalmente, por decretos supremos amparados en facultades extraordinarias del Poder Ejecutivo” (Balbi 1994: 94). La inspección de trabajo se encontraba normada desde 1996 por decreto supremo⁵, es decir, tenía menor rango de ley y se encontraba como una dependencia subordinada y de poca relevancia dentro del MTPE.

En 2001, con el nuevo gobierno de transición se empezaron a observar esfuerzos por fortalecer la inspección del trabajo, pues se logró promulgar un decreto legislativo⁶ que otorgaba mayores facultades a la inspección del trabajo. Esta nueva ley tenía como objetivo adecuarse al Convenio N° 81 de la OIT y

⁵ Decreto Supremo N° 004-96-TR.

⁶ Decreto Legislativo N° 910, 2001.

pretendía definir mejor las funciones de los burócratas encargados de esta. Sin embargo, los esfuerzos fueron insuficientes, ya que no se logró constituir un sistema de inspecciones bajo la tutela de una autoridad central encargada de supervisar y controlar la función de la inspección del trabajo.

Los cambios más importantes dentro de la inspección del trabajo se pueden observar a partir del año 2006. El fortalecimiento de las inspecciones se estaba convirtiendo en un consenso entre los gobiernos de varios países latinoamericanos y era percibido como una condición para el desarrollo y para los acuerdos comerciales con los Estados Unidos (Murillo y Schrank 2005). Así, se logró promulgar en 2006 una nueva ley⁷ que tenía como objetivo crear y regular el Sistema de Inspección del Trabajo de conformidad con el Convenio N° 81 de la OIT. Esta nueva Ley implicaba la profesionalización de las inspecciones y permitió que se realizaran mayores capacitaciones a los inspectores. La inspección se construyó como un sistema único e integrado a cargo del MTPE. Sin embargo, estos esfuerzos continuaban siendo insuficientes.

El proceso más importante que ha contribuido al fortalecimiento de la inspección como una entidad estatal autónoma y centralizada es la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)⁸. La SUNAFIL significó un paso importante para la construcción de una administración de trabajo especializada y encargada exclusivamente de la inspección laboral. Esto permite que una institución autónoma se encuentre exclusivamente orientada a las inspecciones de trabajo. La SUNAFIL cumple un rol de autoridad central y es el

⁷ Ley General de Inspecciones N°28806, 2006.

⁸ Ley N°29981, que modifica la Ley N° 28806 y la Ley N° 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, 2012.

ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo a nivel nacional. Además, se inicia un proceso de desregionalización a nivel nacional, es decir, las inspecciones dejan de depender de los gobiernos regionales y pasan a depender de una entidad única a nivel nacional. Así, la creación de la SUNAFIL es un paso fundamental para fortalecer la administración encargada de las inspecciones de trabajo, ya que le otorga centralidad a esta función y permite construir una institución estatal autónoma.



La siguiente tabla busca resumir los cambios legislativos ocurridos desde 1996 hasta 2012:

Tabla N° 1

Cambios legislativos de la inspección del trabajo 1996 - 2012

Año	Ley	Principales cambios
1996	Decreto Supremo N° 004-96-TR	Depende del Ministerio de Trabajo, menor rango de Ley.
2001	Decreto Legislativo N° 910 Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador	Decreto Legislativo tiene mayor rango de Ley frente a un Decreto Supremo.
2006	Ley N° 28806 Ley General de Inspección del Trabajo	Aparece el Sistema de Inspección del Trabajo y se complejiza el proceso de investigación, adecuación al Convenio N° 81 de la OIT.
2012	Ley N° 29981 Ley de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)	Creación de una entidad autónoma del MTPE (ya no es una Dirección del Ministerio, sino una entidad autónoma). Se centraliza en una sola entidad la función de la inspección del trabajo.

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de las leyes.

La normativa referente a la inspección del trabajo ha sufrido cambios importantes en el Perú y se explican por procesos complejos donde intervienen tanto actores locales como internacionales, así como factores endógenos y exógenos. Por tanto, es necesario conocer cuáles han sido los procesos que han influido en el crecimiento de esta administración burocrática y en la construcción

de su autonomía. Específicamente, la tesis se concentra en los factores que permitieron impulsar la creación de la SUNAFIL.

Cambios dentro de la Dirección General de Inspecciones

El proceso de implementación de la nueva norma en el 2006 ha implicado esfuerzos importantes en el fortalecimiento del sistema de inspecciones en Lima⁹. En primer lugar, podemos observar que el número de órdenes de inspección de procedencia interna aumentan desde el año 2007 hasta el año 2012, con excepción del año 2010, en que observamos una disminución de las órdenes de inspección en general. Las órdenes de procedencia interna se refieren a los procesos de investigación iniciados dentro de la propia Dirección. Asimismo, el año 2012 representa una reducción con respecto al año anterior, pero eso no significa una disminución en general respecto a los años 2007 y 2008. De esta manera, observamos que la Dirección General de Inspecciones encargada de Lima, ha tenido mayor capacidad para actuar de manera activa en la fiscalización de la normativa laboral. No obstante, es importante resaltar que las órdenes de inspección de procedencia externa continúan siendo mayores en general. Una orden de inspección de procedencia externa se refiere a la investigación iniciada por una denuncia de un trabajador o sindicato. Esto evidencia que aún persiste un sistema de inspecciones que actúa en base a denuncias, y no logra actuar de manera planificada.

⁹ La información es trabajada a partir de 2007, pues no se procesaba información referente a las actas de infracción, el número de órdenes de procedencia externa e interna, ni el número de actas de fiscalización en Lima antes de la fecha.

Gráfico N° 1

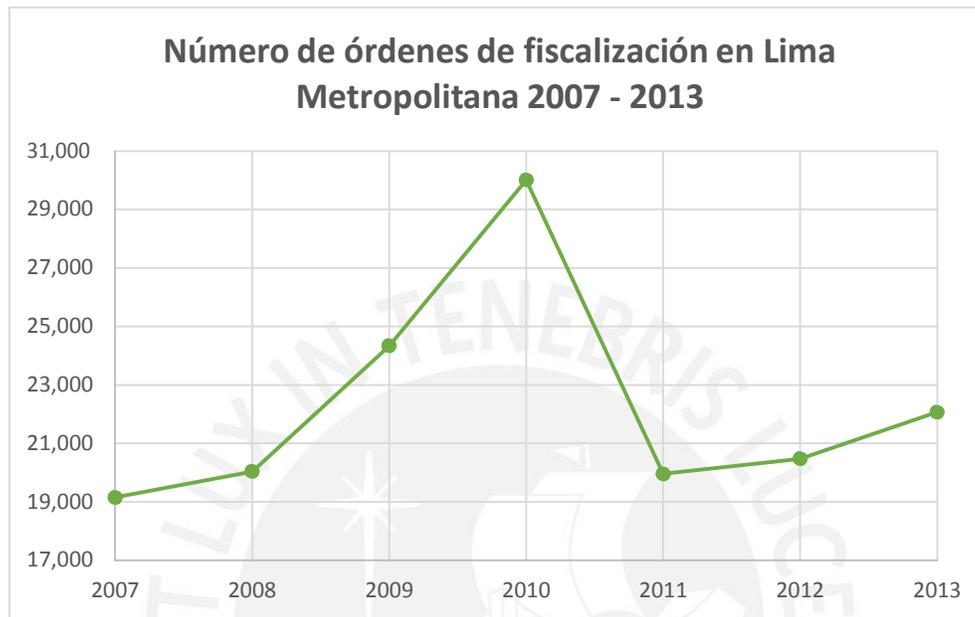


Fuente: Elaboración propia en base a los anuarios estadísticos del MTPE.

Por otro lado, podemos observar que el número de órdenes de fiscalización realizadas por la Dirección de Inspecciones en Lima Metropolitana ha sufrido cambios a partir de 2007. En primer lugar, advertimos un aumento importante en su número desde 2007 hasta 2010. No obstante, en 2011 se produce una caída importante en la cantidad de órdenes realizadas, ya que en 2010 fue de 30 007 mientras que en 2011 se realizaron 19 957. La caída producida en 2011 se puede deber al inicio de la organización y lucha sindical de los inspectores. Asimismo, puede explicarse por una disminución en las denuncias realizadas por los propios trabajadores. Sin embargo, resulta difícil determinar la causa de la caída producida en 2011. En los años 2012 y 2013 observamos una recuperación progresiva después de 2011, esta recuperación representaba 20 475 órdenes en 2012 y 22 068 órdenes ejecutadas en 2013. En consecuencia, no se lograba recuperar el

número de órdenes de fiscalización ejecutadas en 2010, pero de todas formas significaba un aumento respecto a 2007.

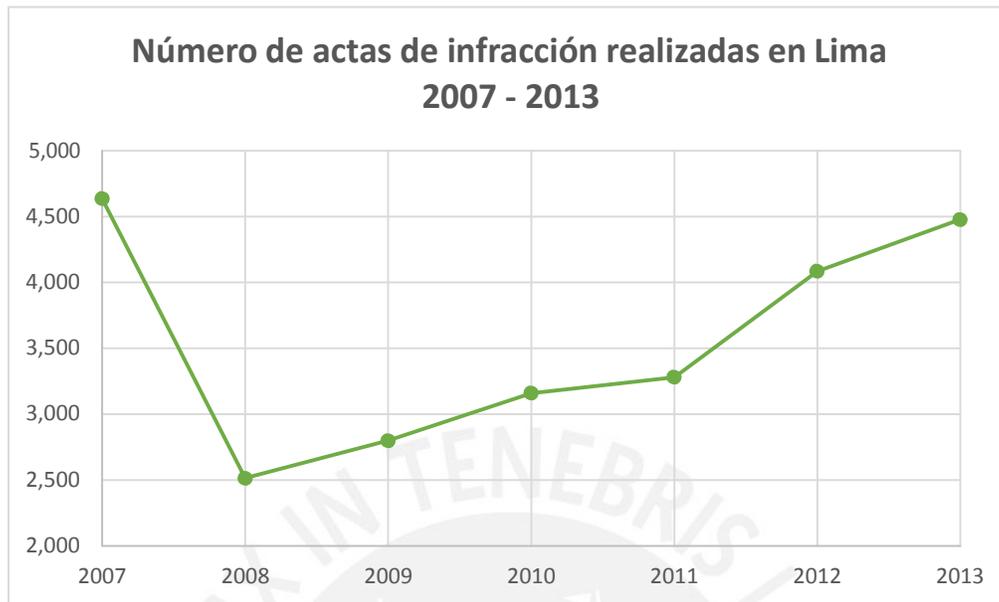
Gráfico N° 2



Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por la Dirección General de Políticas de Inspección del Trabajo, del MTPE.

A pesar de la caída que se muestra en el 2011 en el número de órdenes de fiscalización, se puede observar que el número de actas de infracción muestran un crecimiento relevante a partir del 2008. Por tanto, encontramos que el número de empresas con propuesta de multa aumenta desde 2008 en adelante. Esto demuestra que existe mayor capacidad de los inspectores para ejercer su función dentro de un nuevo contexto que fortalecía la inspección laboral. Las cifras no se pueden mostrar a nivel nacional, ya que la implementación del sistema informático de documentación del número de actas de infracción se ha producido de manera paulatina.

Gráfico N° 3



Fuente: Elaboración propia a partir de la información entregada por la Dirección General de Políticas de Inspección del Trabajo, del MTPE.

Los cambios producidos a partir de 2001 hasta 2013 muestran un incremento del aparato estatal encargado de las inspecciones de trabajo. Este crecimiento se manifiesta a través de los cambios normativos que han consolidado las inspecciones de trabajo como un sistema con una autoridad central encargada de establecer políticas que permitan uniformizar la acción a nivel nacional. Asimismo, a través de las nuevas normas han aumentado las facultades de los inspectores de trabajo y se ha complejizado su función. Estas nuevas normativas le otorgan al inspector de trabajo un sistema más adecuado para poder ejercer su función en la práctica y para fortalecer la figura de este funcionario. Esto se comprueba mediante las cifras presentadas en la segunda parte de la sección, ya que se puede observar que en términos generales los inspectores laborales logran

realizar un mayor número de inspecciones, de órdenes de fiscalización y de actas de infracción. Por tanto, este aumento en las cifras y el crecimiento del aparato estatal nos llevan a preguntarnos ¿cuáles son los factores que permiten explicar el crecimiento burocrático y el fortalecimiento de la autonomía de la administración encargada de las inspecciones laborales en Lima desde 2001 hasta 2012?

1.2 Explicaciones alternativas a la construcción de un aparato burocrático

La siguiente sección tiene como objetivo explicar los conceptos teóricos que permiten analizar el caso estudiado. En primer lugar, se va a discutir la perspectiva de Weber sobre el Estado, y se va a proponer que dentro de un mismo Estado se puede contar con organizaciones con capacidades y autonomía diferenciadas. En este contexto observamos que dentro de Estados marcados por la debilidad institucional y la falta de capacidad aparecen instituciones que logran relativamente mejores resultados. Por tanto, es necesario revisar la teoría que explica el fortalecimiento institucional estatal y la construcción de la autonomía estatal en contextos en los que el Estado en su conjunto es muy débil. Nuestro análisis plantea que las perspectivas basadas en el preponderante rol de la sociedad civil organizada y el papel de la presión externa no son suficientes para explicar el crecimiento burocrático y el fortalecimiento de la autonomía de los inspectores.

Esta tesis sostiene que hay que examinar lo que la literatura ha llamado “el crecimiento burocrático desde abajo” (Coslovsky 2014, Schrank 2009). Esta literatura plantea que el crecimiento burocrático no puede ser explicado por la

presencia de elementos de una burocracia weberiana, sino por los contextos particulares de desarrollo estatal y las innovaciones endógenas introducidas por los funcionarios “de a pie” (Lipsky 2010). Para ello, hay que examinar los elementos particulares que permitieron el crecimiento burocrático desde abajo.

1.2.1 límites de la burocracia racional weberiana

La teoría de Weber muestra el nacimiento de una burocracia que permite consolidar el dominio del Estado moderno. Para el autor, el verdadero dominio del Estado reside en la burocracia civil y militar (Weber 2002: 1060). Weber caracteriza a la burocracia de los Estados modernos por ser profesional y fundamentada sobre la base del derecho racional (Weber 2002: 1048). De esta manera, el funcionario que aparece dentro del Estado moderno debe de caracterizarse por su profesionalismo, es decir, por la uniformidad del conocimiento sobre la cual se basa para tomar decisiones. El funcionario público tiene un conocimiento particular que se presenta de manera racional y específica, por tanto, basa su poder en un saber al que no todos los ciudadanos tienen conocimiento o acceso (Weber 2002: 1060-1061). De esta manera, el funcionario ejerce su función de manera impersonal, calculable y su aplicabilidad debe ser universal.

Otras características centrales de la burocracia planteadas por Weber son “(...) precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad

técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados” (Weber 2002: 178). Por tanto, para Weber la aplicación de las normas debe realizarse de manera impersonal y sin ningún tipo de emoción involucrada en sus acciones: “La dominación de la *impersonalidad* formalista: *sine ira et studio*, sin odio y sin pasión, o sea sin „amor“ y sin „entusiasmo“, sometida tan sólo a la presión del *deber* estricto: „sin acepción de personas“, formalmente igual para todos (...).” (Weber 2002: 179-180).

En esta línea, Rauch y Evans plantean que reemplazar el sistema de patronazgo de un Estado por una burocracia estatal profesional es indispensable para el desarrollo de un Estado (2000: 50). La meritocracia, el grado académico de los funcionarios, un salario comparable al servicio privado debe producir un cuerpo de inspectores capaces (Rauch y Evans 2000: 52). La estabilidad interna permite fortalecer los lazos entre ellos y mejorar su efectividad como funcionarios, esto incrementa el interés de los funcionarios sobre lo que sus colegas piensen de ellos permitiendo que cumplan mejor las reglas (Rauch y Evans 2000: 52).

A diferencia de lo planteado desde la perspectiva de Weber, existe literatura que postula que los Estados y las burocracias no funcionan de manera homogénea y exacta, sino que existen áreas dentro del Estado que no cuentan con la capacidad para implementar las normas (Risse 2011, Dargent Manuscrito, Bersch *et al.* 2013). Risse demuestra que una perspectiva histórica permite observar que el Estado Weberiano es una excepción antes que una regla. Por otro lado, los Estados no son uniformes. Existen áreas estatales que no cuentan con la capacidad para implementar y aplicar las decisiones centrales de los gobernantes (Risse 2011: 2). Dargent señala que al investigar sobre la capacidad del Estado se

pueden advertir diferencias importantes en los niveles de capacidad de las agencias dentro de un Estado, lo cual es una característica particular en América Latina (Manuscrito). Además, Schrank señala que diversos autores muestran que una reforma estatal basada en la burocracia weberiana no es un concepto apropiado para comprender las tareas de los gobiernos en la actualidad, ya que este tipo de burocracia crece en tamaño y poder representando a las élites, y plantea dificultades para llevar a cabo las tareas del servicio público (2009: 96). De la misma forma, Geddes muestra que dentro de un Estado débil pueden existir agencias estatales con mayor capacidad (1990).

Asimismo, la impermeabilidad del Estado weberiano ha sido criticado. Geddes señala que la autonomía no significa una agencia estatal aislada de la sociedad, sino que debe ser entendida como una célula con una membrana semi-permeable, es decir, que debe existir un flujo de información y recursos entre la agencia estatal y la sociedad (1990: 220). La autonomía estatal se desarrolla en relación a un sistema político y social que permite reducir la dependencia de actores políticos (Carpenter 2001). Así, las entidades estatales deben construir su autonomía en relación a la sociedad.

Existe una vasta literatura que ha subrayado los elementos domésticos (endógenos) como internacionales (exógenos) que permiten el fortalecimiento de las agencias estatales dentro de Estados caracterizados por su debilidad institucional. En primer lugar, podemos encontrar “(...) una amplia literatura sobre instituciones que discute cómo una fuente de fortaleza institucional está en las propias organizaciones y fuerzas sociales reguladas por ellas” (Dargent, Manuscrito: 1). En la misma línea, Dargent señala que estos autores afirman que

los actores políticos y económicos poderosos regulados por el Estado pueden pasar a ser aliados de las agencias estatales, ya que les es favorable la predictibilidad de las regulaciones estatales (Manuscrito: 2). Sin embargo, este autor observa que “[c]ontar con fuerzas sociales con poder, sean políticas o económicas, no lleva automáticamente a agencias más fuertes capaces de cumplir con sus objetivos institucionales” (Manuscrito: 2), ya que muchas terminan subordinadas o capturadas por los actores que buscan regular.

De esta manera, en el caso de los inspectores laborales los actores externos beneficiados son los trabajadores y los afectados los empleadores. El grupo social con mayor poder y capacidad de capturar las agencias estatales pertenecen al sector económico, por tanto, ejercen una presión importante sobre la autonomía estatal de los inspectores laborales. Como señala Dargent (Manuscrito) las fuerzas sociales no han cumplido un rol relevante para fortalecer la agencia estatal encargada de las inspecciones, por el contrario, el sector económico ha buscado deslegitimar la función del inspector.

También existe una importante literatura que demuestra que el fortalecimiento institucional se produce por factores internacionales (Dargent 2014) y la difusión de modelos institucionales (Strang y Meyer 1993, Orihuela 2014, Wayland 2005). Uno de los procesos que explica las reformas políticas estatales es la presión externa (Dargent 2014) o la difusión de modelos institucionales (Orihuela 2014). En la tesis se muestra que la *difusión institucional* sobre el fortalecimiento del sector laboral permitió el crecimiento de la burocracia encargada de las inspecciones. La *difusión institucional* implica la adopción de una misma estrategia política por parte de un conjunto de países en un tiempo

determinado (Weyland 2005: 265), esto tiene como consecuencia la homogenización en las estructuras organizacionales en una determinada región (Strang y Meyer 1993, Orihuela 2014). Murillo y Schrank muestran que en Latinoamérica a partir de la década de 1980 se produce un proceso de reforma laboral promovido por las reformas del libre mercado (2005: 971-972). Por tanto, en la tesis se comprende la *difusión institucional* como la influencia ejercida por los acuerdos de libre comercio de EEUU para fortalecer las normas de trabajo en los estados latinoamericanos.

Muchas de estas reformas si bien han llevado al cambio institucional formal, no permiten explicar el fortalecimiento de las inspecciones. La firma de acuerdos de libre comercio con EEUU y Canadá significaron la construcción de una burocracia con elementos weberianos. Sin embargo, no explican la construcción de una identidad y un espíritu de cuerpo, la organización de los funcionarios en torno a un sindicato y el desarrollo de estrategias para construir una superintendencia autónoma.

Dargent (2014) observa con frecuencia que las entidades estatales que logran fortalecerse se encuentran relacionadas al poder económico y externo, como el caso de los ministerios de Economía o los bancos centrales. Por el contrario, los inspectores de trabajo se enfrentan un contexto adverso marcado por la dificultad para fortalecerse dentro de un Ministerio presionado por el poder económico y tradicionalmente caracterizado por la dificultad para fortalecerse. Sin embargo, esta tesis plantea que si han podido iniciar un proceso relativamente positivo de fortalecimiento “desde abajo”. A partir de 2010 los inspectores se organizaron en un sindicato para promover el crecimiento burocrático y lograron

construir su autonomía. Es decir, a pesar de que los inspectores laborales se encontraban dentro de una entidad estatal caracterizada por la poca capacidad para ejercer sus políticas y escasa autonomía, estos funcionarios lograron desarrollar su autonomía y promover el crecimiento burocrático para construir una entidad estatal con mayor capacidad administrativa y funcional.

1.2.2 cimiento burocrático desde abajo

La autonomía ha sido entendida de distintas maneras. En esta investigación, esta autonomía se construye en la adversidad y permite plantear innovaciones para el crecimiento de la agencia estatal encargada de las inspecciones. La tesis muestra que el crecimiento desde abajo requiere autonomía. No obstante, fue necesario un contexto de oportunidad política para que los funcionarios pudieran desplegar estrategias innovadoras.

Carpenter subraya la importancia de la autonomía estatal en la construcción burocrática (2001; 2000). Esta autonomía se produce cuando los burócratas pueden realizar acciones coherentes con sus propios deseos y auto regularse sobre la base de su aprecio por el prestigio de la organización. Esto a pesar de que existen grupos de poder y políticos que no están de acuerdo y quisieran que no fueran realizadas (Carpenter 2001). Para ello se requiere la construcción histórica de: 1) burocracias autónomas que se encuentran políticamente diferenciadas de los actores que buscan controlarlas (tienen preferencias, intereses y una ideología que se encuentra diferenciada de los políticos y grupos de interés), 2) desarrollo de capacidades organizacionales únicas (capacidad para

actuar eficientemente y para innovar) y 3) legitimidad política o una reputación alta de la organización inserta en un poder independiente (Carpenter 2001). En resumen para Carpenter, la autonomía requiere de la demostración de capacidad, es decir, la creencia por parte de los políticos y de la sociedad de que los funcionarios proveen beneficios y soluciones a los problemas nacionales (Carpenter 2001).

El caso de los inspectores muestra que se encuentran políticamente diferenciados de los actores que buscan controlar. Sin embargo, aunque los inspectores lograron ejercer su función de manera más efectiva a través de la realización de mayores actas de infracción, esto no ha sido todavía reconocido ampliamente por la sociedad. Por lo cual no podemos sostener que hayan construido una legitimidad basada en el desarrollo de capacidades como sostiene Carpenter.

Otros autores han mostrado que en varios casos el fortalecimiento institucional se ha producido por innovaciones desarrolladas por las mismas burocracias. En el caso de Brasil observamos que los fiscales promovieron una reforma estatal a través de una organización que permitía defender sus intereses colectivos (Coslovsky 2014). República dominicana muestra que el fortalecimiento de las inspecciones se logró por el uso de su discrecionalidad y el desarrollo de un espíritu de cuerpo que los identificaba como un grupo coherente (Schrank 2009: 103). La importancia de estos autores es que señalan que el crecimiento desde abajo se produce por el ejercicio de la autonomía de los funcionarios para desarrollar estrategias innovadoras que les permitan fortalecer la institución o promover una reforma.

Las burocracias se encuentran delimitadas por las relaciones que construye con los actores a quienes regulan y por el contexto social en el que se ubica, esto plantea un contexto particular del desarrollo de la institución. Como se muestra en la teoría de Carpenter, la burocracia se desarrolla dentro de una sociedad específica y en relación a ciertos actores claves dentro de la sociedad que le dan su apoyo (2000). Lipsky plantea que los burócratas tienen un nivel importante de discreción sobre su función (2010). La discreción implica que los funcionarios tienen un margen de decisión basado en las normas, la experiencia y el contacto con los actores a quienes se aplica las normas del Estado (Lipsky 2010).

De esta manera, desde las teorías planteadas por Carpenter (2001) y Lipsky (2010) podemos entender que la función del inspector de trabajo se delimita en relación a los actores con quienes tiene contacto directo. La presión ejercida por parte de las autoridades del MTPE y por parte de los empleadores genera un clima de tensión con los inspectores que permite activar su acción. Asimismo, la relación que se construye con los trabajadores y los miembros del sindicato permite que los inspectores se identifiquen en su función como trabajadores del Estado. La particularidad de la realidad social y las deficiencias del sistema de inspección no permite que estos funcionarios puedan aplicar la norma de manera exacta, ya que existen factores tanto técnicos (vacíos legales) como sociales (conflictos con los empleadores) que intervienen en la aplicación de la norma. Por tanto, creemos que el crecimiento de las inspecciones laborales y el fortalecimiento de los inspectores se han producido precisamente en el esfuerzo de los inspectores de enfrentar la condición adversa en la que se encontraban. Es decir, las condiciones particulares adversas permitieron el desarrollo de

estrategias específicas para resolver los problemas que enfrentaban en el contexto en el que se ubicaban.

Coslovsky plantea que para responder la pregunta sobre cómo se originan las reformas del servicio público, las investigaciones contemporáneas se encuentran fuertemente basadas en el modelo vertical weberiano. En ese modelo, las reformas son concebidas e iniciadas por los funcionarios electos y por los funcionarios antiguos, es decir, las reformas se producen de manera vertical de arriba hacia abajo (Coslovsky 2014).

Por lo tanto, Coslovsky analiza el rol de los burócratas de a pie en su capacidad para iniciar reformas estatales desde abajo (2014). Para el autor existen dos variables básicas que hacen posible las reformas públicas realizadas por los burócratas de a pie: el contexto de oportunidad política y la movilización de estructuras y prácticas (2014). La movilización de estructuras es un aspecto crítico para hacer factible que los burócratas de a pie puedan lograr reformas en el servicio público.

El contexto de oportunidad política es un elemento a tomar muy en cuenta en nuestro análisis, ya que las reformas de inspección laboral en el Perú se encontraron influidas por un contexto particular: la firma de TLC con EEUU y Canadá. Este tipo de coyuntura crítica, incrementa el poder de la agencia o contingencia y, por tanto, hace probable el cambio (Soifer 2012). Las condiciones permisivas del nuevo contexto marcan una ventana de oportunidad en la cual los cambios pueden tener consecuencias a largo plazo (Soifer 2012). Claramente la firma del TLC con EEUU en el caso de la inspección laboral permitió construir un contexto de oportunidad política para los inspectores a partir de 2006, es decir, se

abría una ventana de oportunidad marcada por la presión internacional (factor exógeno) para que los inspectores pudieran impulsar el cambio.

En esta coyuntura de presión externa, además ya existían modelos de inspección que se venían difundiendo internacionalmente desde 1980, como el caso de modernización de Argentina, Chile, México, Costa Rica, República Dominicana y EEUU (Jatobá 2002). Con lo cual había un “blue print” al cual imitar para generar reformas. Sin embargo, a diferencia de lo planteado en la teoría de *difusión institucional*, Orihuela demuestra que este proceso no genera una homogenización de las estructuras estatales de arriba hacia abajo (2013: 243). En esta línea, la difusión política produce cambios institucionales diferenciados, debido a los diversos mecanismos de difusión, la estructura de oportunidades y las normas de las instituciones (Orihuela 2013: 243). Por tanto, la presión externa que exigía la adecuación de las normas laborales a los Convenios Internacionales en la región latinoamericana, no produjo efectos similares, sino que se crearon cambios institucionales diferenciados. En el caso peruano, la presión externa implicó un crecimiento formal de las inspecciones de trabajo, pero esto no garantizaba un sistema de inspección con mayor autonomía que pudiera ejercer su función en la práctica. Para ello se requirió que los inspectores en esta ventana de oportunidad pudieran desarrollar estrategias innovadoras para promover el crecimiento burocrático y fortalecer su autonomía.

Estas estrategias implicaban la construcción de una identidad y un *espíritu de cuerpo* que les permitía ejercer su autonomía y fortalecerla. La teoría de Coslovsky muestra que para iniciar cambios institucionales desde abajo es importante la creación de organizaciones que permitan la movilización de

recursos, ya que estas organizaciones formales defienden intereses colectivos y fomentan la cohesión de los miembros (Coslovsky 2014). Así, la construcción de una organización sirve como un canal de comunicación entre los funcionarios de a pie, permite fortalecer sus lazos y discutir aspectos legales referentes a su profesión y organización (articular metas y demandas), y permite reclutar aliados (Coslovsky 2014).

El papel que cumplen los funcionarios públicos en la aplicación de las normas del Estado y en su capacidad es crucial para proponer una reforma estatal basada en su conocimiento y experiencia sobre el sistema. Los funcionarios, al ejercer su función, siendo conscientes de ciertas carencias y necesidades, y conocer el propio sistema, exploran posibles variaciones de implementación de la política (Coslovsky 2014). Este conocimiento y experiencia sirven para proponer reformas dentro de las agencias estatales. Así, Coslovsky señala que los funcionarios públicos son actores importantes que cumplen un papel fundamental no solo al aplicar discreción al implementar las normas del Estado, sino que cumplen un rol para influenciar la formulación de políticas estatales (2014).

La investigación muestra que los inspectores laborales se organizaron en un sindicato que permitía desarrollar una identidad, plantear metas comunes, y desplegar una estrategia para promover el crecimiento burocrático. Por tanto, los funcionarios se encargaron de construir un discurso que permitía identificarlos como trabajadores a quienes se les vulneraba sus derechos y como funcionarios encargados de la fiscalización de las normas de trabajo en el sector privado. Los inspectores en base a su conocimiento profundo del sistema, sus problemas y deficiencias, plantearon la necesidad de promover una reforma estatal. Así, el

desarrollo de una identidad permitió construir un *espíritu de cuerpo* que significó la articulación de las demandas de los funcionarios y el ejercicio de su autonomía en la práctica.

La tesis demuestra que el desarrollo de un *espíritu de cuerpo* dentro del grupo de inspectores era fundamental para que pudieran movilizar sus estrategias y prácticas. Las agencias caracterizadas por un grado importante de homogeneidad, por un grupo de burócratas con una función similar y que perciben un pasado y futuro en común, permiten el surgimiento de una cultura organizacional cohesionada (Carpenter 2001: 24). Esta cultura burocrática le da un sentido e identidad a la agencia estatal, es decir, los funcionarios se identifican y reconocen en torno a esta cultura que los define (Carpenter 2001). Además, la estabilidad interna promueve el fortalecimiento de los lazos entre los funcionarios y el sistema de promoción interna debe fortalecer su compromiso con las normas y reglas de la institución, es decir, permite construir un *espíritu de cuerpo* (Rauch y Evans 2000: 52).

Sin embargo, los inspectores lograron construir un *espíritu de cuerpo* basado en la adversidad. Las condiciones laborales desfavorables en las que se encontraban sentaron las bases para el desarrollo de un *espíritu de cuerpo*. La teoría muestra que mientras más fuerte es el *espíritu de cuerpo* es más probable que se implementen efectivamente las normas de las agencias estatales (Bersch *et al.* 2013: 10). En este caso observamos que el *espíritu de cuerpo* permitió cohesionar a un grupo de inspectores para promover una reforma del Estado y para que los inspectores pudieran ejercer en la práctica su autonomía.

Un tema que queda pendiente es cómo está autonomía es regulada por los propios funcionarios. Esta es una discusión que en Carpenter se soluciona a través del prestigio (2001). Es decir, los funcionarios estatales se auto regulan sobre la base del prestigio que ellos han construido en el adecuado cumplimiento de su función (Carpenter 2001). Si planteamos que es importante el nivel de exposición de los funcionarios a la corrupción, el caso de las inspecciones muestra relativa protección a los funcionarios. Además, los funcionarios se encuentran identificados en torno a su condición de trabajadores organizados en un sindicato que lucha por sus derechos laborales. Es decir, su prestigio se basa en la adecuada defensa de los derechos de los trabajadores.

1.3 El argumento de la tesis: la construcción endógena

La tesis pretende argumentar que dentro de Estados débiles caracterizados por la dificultad para construir entidades estatales autónomas y con mayor capacidad, el crecimiento burocrático depende de factores exógenos y endógenos, pero los exógenos no son suficientes. El crecimiento de las agencias estatales no solo depende de la presencia de elementos de una burocracia weberiana, de actores de la sociedad o la presión internacional. También puede ser promovido por los propios funcionarios de a pie en base a las oportunidades políticas, la construcción de un espíritu de cuerpo, las estrategias que desarrollan y la capacidad de auto regulación. La investigación plantea que el crecimiento burocrático y el fortalecimiento de la autonomía de los funcionarios fueron posibles

por un contexto de *difusión institucional* y el desarrollo de estrategias innovadoras por parte de los funcionarios.

En primer lugar, encontramos que el proceso de *difusión institucional* se aprecia en el cambio del contexto internacional a partir de la firma de tratados de libre comercio, los que implicaron una presión por parte de los gobiernos de Estados Unidos y Canadá para el fortalecimiento de la inspección del trabajo en el Perú. Este nuevo contexto significó un cambio dentro de la inspección del trabajo en el país y especialmente en Lima. Así, la incorporación de un número mayor de inspectores a este servicio, la profesionalización de la función, la seguridad laboral y las capacitaciones, permitieron que estos funcionarios tengan mayores capacidades y se encuentren más empoderados dentro de la institución. Sin embargo, al mantenerse las condiciones de trabajo desfavorables dentro del MTPE se generó un clima de inconformidad por parte de los inspectores.

El proceso de coyuntura crítica, planteó un escenario particular para que los inspectores lograran la movilización de sus recursos mediante una organización: el sindicato. A través del sindicato se construyó una identidad del inspector laboral, basada en su función, y las demandas sobre las condiciones de trabajo y la necesidad de construir un sistema de inspecciones autónomo y unificado. Es decir, el *espíritu de cuerpo* se construyó por la situación adversa en la que se encontraban los funcionarios.

Además, el sindicato permitió no solo construir un *espíritu de cuerpo*, sino también desarrollar estrategias para promover el crecimiento burocrático y desempeñar su autonomía. Los inspectores establecieron alianzas coyunturales y estratégicas con diferentes actores de la sociedad así como con funcionarios de

organismos internacionales para lograr legitimidad y reconocimiento de su función en la sociedad y en el Estado; y poder mejorar las condiciones de trabajo, incrementar sus remuneraciones y lograr mayor autonomía en el aparato estatal. El sindicato se encargó de promover la creación de una Superintendencia Nacional de Inspecciones, que les otorgaba la posibilidad de ejercer su función con mayor eficiencia, lograr autonomía respecto a las presiones a las que se enfrentaban en los gobiernos regionales y conseguir el aumento salarial.

De esta manera, la promoción de una reforma dentro del Estado fue realizada por los funcionarios de a pie. Este proceso de reforma estatal se inscribe dentro de un contexto de presión internacional para la profesionalización de las inspecciones laborales que permitió construir un contexto favorable para el cambio institucional. Por tanto, el desarrollo de un *espíritu de cuerpo* dentro de un contexto de adversidad permitió que los inspectores movilizaran estrategias en un contexto de oportunidad política para el crecimiento burocrático de la inspección del trabajo. En las luchas sindicales por la mejora de sus condiciones laborales y el crecimiento burocrático, los inspectores fueron desarrollando una autonomía basada en su relación con actores específicos de la sociedad y planteando sus preferencias sobre las políticas del Estado y el futuro del sistema de inspecciones. Además, el *espíritu de cuerpo* permitió que los inspectores pudieran ejercer su autonomía en la práctica al plantear un cambio dentro de la inspección.

1.4 Metodología

La metodología utilizada para esta investigación fue el estudio de caso con un enfoque cualitativo. Este enfoque permitió interpretar las acciones y el discurso de los inspectores laborales empleados en la construcción del aparato burocrático y el fortalecimiento de la autonomía de la institución durante una coyuntura crítica.

El estudio de caso ha sido definido por Gerring como un fenómeno espacialmente delimitado, observado a partir de un periodo de tiempo determinado (2007). Esta metodología ha permitido analizar el fenómeno social a través del caso específico durante un lapso de tiempo particular. Así, fue posible explicar los factores que contribuyeron a la construcción del aparato burocrático y el fortalecimiento de la autonomía desde el 2001 hasta el 2012. Es decir, implicó la investigación de una sola unidad delimitada, lo cual permitió estudiar un caso con mayor intensidad y profundidad (Gerring 2007).

La investigación busca conocer el proceso de construcción de la administración burocrática y de la autonomía dentro del Estado peruano. Por tanto, se seleccionó el caso de las inspecciones laborales para observar el crecimiento burocrático de la institución en un periodo de 11 años, ya que desde 2001 hasta 2012 se puede observar un proceso de crecimiento administrativo, de mayor complejidad y de consolidación de la función de los inspectores. Durante estos 11 años se ha producido un crecimiento importante en la administración encargada de la inspección del trabajo.

Para recolectar la información necesaria fue necesario realizar una revisión bibliográfica de la teoría sobre el Estado, sobre la construcción de la burocracia y

de la autonomía de los funcionarios, y su capacidad para ejercer reformas que permiten construir su institución. Además, fue necesario revisar información sobre la historia de la inspección del trabajo y sobre la situación de la misma a nivel mundial.

La herramienta principal utilizada para recolectar la información pertinente sobre el caso específico fueron las entrevistas semi estructuradas. Para esta investigación, se realizaron 11 entrevistas a especialistas en derecho laboral y funcionarios del MTPE que incluían a abogados del sector privado, ex ministros, ex directores de la inspección del trabajo y miembros del MTPE relacionados con la Dirección de Inspecciones (Anexo 1). Las entrevistas procuraron comprender la situación legal de los inspectores laborales, los cambios y continuidades dentro de la inspección y la situación de los inspectores. Al entrevistar a miembros del propio Ministerio que tenían contacto directo con los inspectores, pudimos observar la perspectiva que se tiene de funcionarios del MTPE del proceso de cambio de la normativa de la inspección del trabajo y respecto a la organización y sus miembros.

Además, se realizaron 17 entrevistas en profundidad semi estructuradas a inspectores de trabajo de la Dirección General de Inspecciones de Lima Metropolitana¹⁰. Mediante estas se pudieron rastrear los cambios legislativos y cómo estos afectaron el desempeño de la función del inspector. Asimismo, se pudo conocer en qué condiciones trabajan los inspectores y cómo estas afectan a su función. De esta manera, las condiciones de trabajo permitieron analizar el

¹⁰ Es necesario resaltar que el nombre de los inspectores entrevistados no serán revelados, ya que se acordó con los entrevistados que se mantendría el anonimato (Anexo 2).

proceso de construcción tanto de demandas específicas como de un espíritu de cuerpo. A partir de este proceso pudimos conocer las estrategias que desarrollaron los inspectores organizados para construir su autonomía.

.....

La investigación se encuentra organizada en cuatro capítulos. El segundo capítulo se encarga de examinar los procesos exógenos que contribuyeron a fortalecer la inspección del trabajo durante 2006 y permitieron abrir una ventana de oportunidad para los inspectores de trabajo. En el tercer capítulo analizamos de manera detallada las consecuencias del crecimiento burocrático a partir de 2006 y las condiciones en las que se encontraba la inspección del trabajo en Lima, lo que sentará las bases para comprender los factores que permiten la movilización de los inspectores de trabajo. En el cuarto capítulo nos concentramos en el proceso de construcción del aparato administrativo y de la autonomía de los inspectores de trabajo. Finalmente, se presentarán las conclusiones en el último capítulo.

Segundo Capítulo

El contexto exógeno: el papel de la presión internacional en el fortalecimiento de las inspecciones de trabajo



El presente capítulo tiene como objetivo explicar el contexto exógeno que influye en la construcción de la administración burocrática encargada de la inspección del trabajo de 2001 hasta 2006. Se busca identificar el proceso de *difusión institucional* y su influencia sobre la profesionalización de la inspección del trabajo y el fortalecimiento de la institución.

Un proceso central que explica las reformas políticas estatales es la presión internacional (Dargent 2014) o la difusión de modelos institucionales (Orihuela 2014). El capítulo plantea que existen dos factores fundamentales que permiten el crecimiento burocrático de la inspección del trabajo desde 2006: la presión externa de la OIT y la de los gobiernos de Canadá y Estados Unidos. El modelo de difusión institucional promovido por los acuerdos de libre comercio significaron la profesionalización y modernización de las inspecciones laborales en América Latina (Murillo y Schrank 2005).

La firma de tratados de libre comercio marcó el inicio de una coyuntura crítica que permitió que los inspectores promovieran un cambio (Soifer 2012). Estas condiciones forman una ventana de oportunidad para la divergencia que puede ser un proceso largo, a pesar de haberse iniciado por una variable muy específica (Soifer 2012). En el caso analizado, las condiciones permisivas son identificadas como la influencia de la OIT y la firma de los tratados de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá con el Perú. Estas condiciones abrieron una ventana de oportunidad al crear una normativa más adecuada para la inspección del trabajo, complejizar la función del inspector, brindar capacitaciones y fortalecer el sistema de inspecciones. Por tanto, los inspectores laborales

aprovecharon esta ventana de oportunidad para fortalecer la inspección del trabajo.

El capítulo está organizado en tres secciones. La primera sección explica la historia de la inspección laboral en el Perú. La segunda sección muestra la influencia de la presión extranjera en el fortalecimiento de las inspecciones. La tercera sección desarrolla los cambios normativos introducidos dentro de la inspección a partir del 2006. Por último, se presentan las conclusiones del capítulo.

2.1 La historia de la Inspección Laboral en el Perú

La inspección del trabajo se ha encontrado presente en el Perú desde el siglo XX y el proceso de consolidación de la institución ha sufrido múltiples cambios hasta la actualidad. El proceso de construcción de las inspecciones laborales ha sido dinámico y ha respondido a los poderes políticos, los gobiernos y las relaciones con los actores de la sociedad. Una breve revisión de la historia de las inspecciones muestra que no se le ha dado la importancia y centralidad debida a la construcción del aparato administrativo, ya que se ha encontrado regulada predominantemente por decretos supremos (con menor rango de ley) y ha sufrido cambios de acuerdo a los gobiernos de turno. Así, es recién a partir de 2006 que las inspecciones laborales pasaron a ser reguladas por una ley y en 2012 lograron consolidarse como una institución autónoma, pues se creó la Superintendencia Nacional de Inspecciones.

Las primeras acciones realizadas por el Estado peruano respecto al derecho de los trabajadores se producen a comienzos del siglo XX. En 1913, mediante decreto supremo se reguló el procedimiento de cierre de las empresas, que sería realizado por las intendencias de la policía, organismos del Ministerio de Gobierno y Policía (Murguía 1999). Murguía plantea que este representa el antecedente más remoto existente sobre la inspección del trabajo en el Perú (1999). En ese mismo año se creó la “Sección Obrera” dentro de las intendencias de la Policía de Lima y Callao, instaurada para recibir información sobre el mercado laboral y tenía la atribución de inspeccionar las condiciones de seguridad e higiene ocupacional de las empresas (Murguía 1999). Murguía plantea que durante esta etapa “la problemática laboral era percibida como una cuestión de carácter policial: el conflicto laboral apenas comenzaba a tener la dimensión de un problema social que ameritara una decidida intervención estatal” (1999: 6).

En 1919, durante el segundo gobierno de Augusto B. Leguía, se creó la “Sección de Trabajo” dentro del Ministerio de Fomento (Murguía 1999). Murguía plantea que esa dependencia se encargaba de supervisar todas las normas legales de carácter laboral además de investigar las denuncias realizadas por los trabajadores obreros respecto al incumplimiento de la normativa laboral (1999). De esta manera, se otorgaron facultades para realizar inspecciones en la “Sección de Trabajo” del Ministerio de Fomento. Luego, en 1929, se creó la Oficina Inspección General del Trabajo dentro de la Sección de Trabajo del Ministerio de Fomento, encargada de fiscalizar el cumplimiento de las normas laborales (Murguía 1999). Murguía plantea que en este periodo la inspección laboral se concebía como un servicio de la Sección de Trabajo, y no se consideraba que el objetivo de la

sección fuera la prevención del conflicto laboral (1999). Además, los funcionarios encargados del servicio no tenían una especialización en materia laboral y no existía una escala de multas estructurada (Murguía 1999).

Sin embargo, hasta ese momento no existía una entidad estatal dedicada a la protección y regulación de los derechos de los trabajadores. Recién a partir de 1935 se observa un cambio al interior de los gobiernos, ya que debido a la importancia que adquirió el tema laboral en el Perú se creó el Ministerio de Salud Pública, Trabajo y Previsión Social (Murguía 1999). El nuevo Ministerio contaba con una Dirección de Trabajo conformada por la Dirección de Inspección General de Trabajo, la Sección de Inspecciones Regionales de Trabajo y la Oficina de Procuraduría y Defensa Obrera Gratuita. El hito definitivo para la creación de la entidad pública encargada de las normas laborales se produjo en 1949 al crearse el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas¹¹ (Murguía 1999). Dentro del nuevo Ministerio existían la División de la Inspección de Trabajo, la División de Previsión Social, los regímenes especiales de trabajo y las de inspecciones regionales (Murguía 1999). Así, observamos que la institución encargada de las inspecciones laborales se empieza a consolidar a mediados del siglo XX.

Los organismos internacionales relativos al sector trabajo no siempre estuvieron presentes en el país, pues los Convenios con la OIT recién lograron ser ratificados a partir de 1959. Durante el gobierno de Manuel Prado el Congreso aprobó el Convenio N° 81 sobre Inspección del Trabajo de la OIT¹² (Murguía 1999). El Convenio N° 81 presentaba las bases sobre las cuales se debía construir

¹¹ Mediante el Decreto Ley N° 11009.

¹² Resolución Legislativa N° 13284.

la inspección del trabajo en un país, sin embargo, sus artículos fueron incumplidos por los diferentes gobiernos. Estos recién empezaron a adecuar la normativa laboral peruana a partir de la presión ejercida por la influencia internacional.

Por otro lado, durante la década de 1970 y 1990 las inspecciones del trabajo se vieron modificadas por las tendencias políticas de los gobiernos. Durante la década de 1970 las inspecciones laborales estuvieron reguladas por Decreto Supremo¹³ dentro de un contexto de intervencionismo y fortalecimiento de la administración pública (Murguía 1999). De esta manera, el Estado se encargó de acentuar la regulación de las relaciones laborales individuales y colectivas.

Sin embargo, a partir de la década de 1990 se produce un giro en las inspecciones de trabajo. Durante el gobierno de Fujimori la reforma laboral implicó un retroceso del Estado “en cuanto a su función protectora de las relaciones laborales frente a las desigualdades materiales entre trabajador y empleador” (Otoya en Manky 2011: 128). Las inspecciones del trabajo se vieron fuertemente debilitadas durante ese gobierno. Diego Motta afirma que en la década de 1990 Fujimori intentó no solo eliminar las inspecciones, sino eliminar el MTPE incorporándolo al Ministerio de Justicia¹⁴. En el caso peruano el autogolpe de Estado de 1992 le otorgó a Fujimori la posibilidad de organizar cambios en la Constitución que reformaban la legislación laboral (Manky 2011). Para Boza el caso peruano ha sido considerado uno de los más radicales respecto a la reforma laboral, debido a que no hubo ninguna institución del trabajo que no fuera

¹³ N° 003-71-TR.

¹⁴ Entrevista Especialista 1.

reformada con una lógica flexibilizadora en un contexto de apertura de mercados¹⁵.

Durante la década de 1990 los inspectores laborales se encontraban trabajando en el Estado como locadores de servicios y no tenían estabilidad laboral. Este hecho significaba el incumplimiento del Convenio N° 81 de la OIT. Alfredo Villavicencio afirma que en el año 1998 realizó una investigación sobre la inspección del trabajo por encargo de la OIT, e identificó que en el Ministerio habían 64 inspectores para todo Lima, de los cuales cuatro eran funcionarios públicos de carrera que estaban en el régimen público 276, mientras que 60 inspectores se encontraban contratados bajo el régimen de servicios no personales¹⁶. Esto implica un incumplimiento al Convenio N° 81 de la OIT, pues los inspectores no tenían estabilidad laboral. A pesar de la firma del Convenio N° 81, durante el gobierno de Fujimori este se incumplía en la práctica y se atentaba contra un principio fundamental del Convenio: la estabilidad laboral y su independencia frente a los gobiernos (Artículo 6, Convenio N° 81).

El regreso a la democracia significó un cambio importante para la inspección del trabajo, ya que a partir de 2001 empieza un proceso de fortalecimiento de la inspección del trabajo. Con el nuevo gobierno las inspecciones del trabajo pasaron a tener rango de ley y mayor especificación en sus funciones¹⁷. El Decreto Legislativo N° 910 concretó el proceso de descentralización de las inspecciones en Lima, ya que estas pasaron a formar parte de las regiones.

¹⁵ Entrevista Especialista 2.

¹⁶ Entrevista Especialista 3.

¹⁷ Decreto Legislativo N° 910 “Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador”.

La nueva norma implicaba un esfuerzo por fortalecer la legislación, ya que la inspección pasa de estar regulada por un decreto supremo a estarlo por un decreto legislativo, el cual tenía rango de ley y una mayor jerarquía frente al reglamento que existía durante el gobierno de Fujimori. De esta forma, las inspecciones laborales adquirieron mayor importancia durante el gobierno democrático de Valentín Paniagua y se fortaleció la función del inspector. El cambio normativo fue un avance importante respecto a la seguridad laboral de los inspectores debido a que se les incluyó dentro del régimen de la actividad privada. Esto implicó mayor estabilidad laboral a los inspectores ya que pasaron de trabajar como locadores de servicio a formar parte del régimen laboral privado y tener mayor estabilidad en su empleo. De esta manera, a través de la nueva normativa se hicieron esfuerzos por fortalecer las inspecciones y adecuar la entidad estatal a los convenios internacionales.

Sin embargo, recién en 2006 se produjo un esfuerzo decidido por parte del Estado para adecuar la normativa laboral peruana a los convenios internacionales firmados con la OIT y específicamente el Convenio N° 81. En primer lugar, la nueva legislación promulgada en 2006 le otorgaba rango de ley a la normativa referente a las inspecciones laborales¹⁸. A través de la Ley N° 28806 se le otorgó mayor claridad a las funciones de los inspectores, al proceso de la inspección laboral, a las capacidades y la autonomía de los inspectores laborales. Además, la ley creó la carrera del inspector, otorgando jerarquía, o un escalafón, a las funciones de los inspectores y un régimen laboral especial para ellos. Por otro lado, se realizaron mayores esfuerzos con respecto a la capacitación de los

¹⁸ Ley N°28806 Ley General de Inspecciones.

inspectores y al aumento de su número dentro de la Dirección General de Inspecciones.

Finalmente, el último avance significativo con respecto a las modificaciones en el aspecto normativo de las inspecciones laborales se produce en 2012 a través de la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral¹⁹. La creación de una Superintendencia implica la construcción de una entidad estatal dedicada exclusivamente a la inspección del trabajo con mayor autonomía y mayores facultades.

De esta manera, se puede observar que la construcción de la burocracia encargada de las inspecciones laborales en el Perú no ha tenido la suficiente centralidad y fortaleza durante los diferentes gobiernos en el Perú. Los avances han sido progresivos, con periodos de retrocesos; sin embargo, han logrado conformar una Superintendencia autónoma y con mayor independencia del MTPE. Esto lleva a preguntarnos ¿cómo fue posible este cambio? ¿Qué factores externos al gobierno permitieron fortalecer la institución?

2.2 La influencia de la presión extranjera en el fortalecimiento de las inspecciones

La difusión de un modelo institucional que promovía el fortalecimiento de las inspecciones se produjo por dos factores: la influencia de la OIT en la promoción del fortalecimiento de las autoridades administrativas de trabajo y la presión

¹⁹ La Ley se promulgó el 12 de diciembre de 2012 durante el gobierno del Presidente Ollanta Humala.

ejercida por los gobiernos de Estados Unidos y Canadá. Estos factores pueden comprenderse desde la teoría de Soifer (2012) como las condiciones permisivas que cambiaron un contexto particular e incrementaron el poder de agencia de los actores. Es en este contexto que se posibilita un cambio dentro de la estructura de las inspecciones.

En primer lugar, es importante destacar que la OIT cumplió una función importante para generar condiciones favorables al fortalecimiento de la inspección del trabajo y mejorar sus capacidades para que se pueda producir un cambio. En especial, a partir de 2004 se notó la influencia de la OIT a través del proyecto de Fortalecimiento de los Servicios de las Administraciones de Trabajo (FORSAT) que planteaba la profesionalización de la institución y fue un precedente de la nueva ley promulgada en 2006²⁰.

En segundo lugar, una de las condiciones permisivas fundamentales que plantearon un nuevo contexto para la inspección del trabajo fue la firma de tratados de libre comercio con Estados Unidos y Canadá. Schrank ha demostrado que la presión internacional ejercida por la firma de los acuerdos de libre comercio ha tenido como consecuencia el fortalecimiento de las áreas de inspecciones en Centroamérica y Latinoamérica (2009, 2005). Esto muestra un modelo institucional de profesionalización y modernización del sistema de inspecciones en la región. Los especialistas e inspectores establecen que la presión internacional planteaba la adecuación a la normativa laboral internacional y al Convenio N° 81 de la OIT. Así, se creó un contexto de fortalecimiento de la inspección del trabajo por parte del gobierno.

¹ Ley N° 28806.

2.2.1 La influencia de la OIT en los cambios normativos e institucionales

A nivel latinoamericano, la presencia de la organización multilateral como la OIT influyó en el fortalecimiento de la administración estatal del sector trabajo en países como Ecuador, Bolivia y Perú. Los proyectos de cooperación multilateral como el realizado por la OIT en 2004 en el Perú tuvieron un efecto positivo en el fortalecimiento de las autoridades administrativas encargadas de la inspección del trabajo.

En esta sección vamos analizar el proyecto FORSAT que tuvo un impacto importante en el fortalecimiento de la inspección del trabajo en el Perú. Este proyecto de cooperación técnica multilateral de la OIT fue realizado en los ministerios de Trabajo de Ecuador, Bolivia y Perú y patrocinado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. Tenía como objetivo dotar a las administraciones de trabajo de instrumentos de modernización y fortalecimiento institucional, para facilitar el diseño de políticas y la capacidad de gestión. Se buscaba elevar el nivel de cumplimiento de la normativa laboral, otorgarle mayor eficacia a las policías de empleo y extender los beneficios de protección social a un mayor número de trabajadores. Este proyecto tuvo un impacto significativo en el caso peruano.

Durante el año 2003 se realizó un diagnóstico en materia de administración del trabajo dentro del marco de la asistencia de la OIT, el cual sirvió como herramienta para identificar en detalle el estado de situación de las

administraciones de trabajo así como para conocer las prioridades establecidas por los propios actores²¹. El proyecto fue ejecutado en el MTPE desde agosto de 2004 hasta agosto de 2006, inicialmente durante la gestión de Javier Neves en 2004; e implicó una respuesta positiva a los problemas que se identificaron inicialmente.

El proyecto fue aplicado por autoridades españolas, en específico por Rosa Fuentes²², pero necesitaban la alianza de un actor local que permitiera establecer qué áreas de la entidad estatal serían fortalecidas. Así, la contraparte local fue el Ministerio y se trabajó en conjunto con las autoridades españolas y la OIT. Elmer Arce, ex Director de Inspecciones, manifiesta que la autoridad española estuvo representada por una inspectora de Cataluña, Rosa Fuentes, que logró ganar el concurso para ser la jefa del proyecto FORSAT²³. De esta manera, al llegar al MTPE el Ministro Javier Neves y el Viceministro Alfredo Villavicencio establecieron la necesidad de que el proyecto FORSAT se encargue de fortalecer las inspecciones laborales, lo que significó que el proyecto se encargaría exclusivamente de este tema²⁴.

De esta manera, el director de Inspecciones, Elmer Arce, planteó la necesidad de fortalecer las inspecciones. Arce decidió utilizar el dinero otorgado por el proyecto para crear un sistema informático que aún no existía en la Dirección de Inspecciones y que era básico para procesar la información de la

²¹ OIT, "Fortalecimiento de los Servicios de las Administraciones del Trabajo (FORSTAT) - Bolivia, Ecuador y Perú".

²² Inspectora de trabajo en España, quien se encargó de liderar el proyecto en Perú.

²³ Entrevista Especialista 4.

²⁴ Entrevista Especialista 4.

dirección²⁵. Arce se propuso que durante su gestión Rosa Fuentes brindase un conocimiento profundo sobre el tema y que fortaleciera la institución. Ello representó un cambio significativo, ya que anteriormente la información de los expedientes se archivaba sin ser procesada por un sistema informático; es decir, los expedientes se quedaban en las mesas de trabajo de los inspectores; en el piso o en los archivos del mismo²⁶. La intervención del proyecto significó el procesamiento de la información de los expedientes a través de un sistema informático. Como afirma Arce, se estaba desperdiciando información muy importante para poder organizar los operativos y hacer más eficiente a la institución. El uso de un sistema informático implicaba la posibilidad de organizar la información para planificar la intervención de la inspección laboral.

Además, el proyecto buscaba hacer más eficiente a la institución, ya que permitió que se uniformizara la manera de recopilar la información y de redactar las actas de infracción. En conjunto con Rosa Fuentes se logró trabajar en los formularios que se utilizan en las visitas de inspección, en las actas de infracción, ya que en el MTPE los inspectores redactaban de manera diferente las actas de infracción²⁷. Esto tenía como objetivo que la inspección tuviera un sistema homogéneo, que actuara de manera uniforme y de manera estandarizada en las diferentes situaciones que se presentan. A pesar de que la gestión de Javier Neves y Elmer Arce acabó en 2005, el proyecto permanece con los nuevos funcionarios que entran en el cambio. Sin embargo, la importancia de Neves y

²⁵ Entrevista Especialista 4.

²⁶ Entrevista Especialista 4.

²⁷ Entrevista Especialista 4.

Arce radica en que fueron los actores locales quienes determinaron bajo su discrecionalidad qué área del Estado debía ser fortalecida.

Por último, a finales de 2006 la OIT solicita a los Estados miembros que adoptasen medidas de modernización y refuerzo de sus organismos de inspección para garantizar el adecuado cumplimiento de los aspectos fundamentales de la normativa laboral (Weil 2008). Por lo tanto, nuevamente aparece una presión por parte de la OIT para que el MTPE adecúe su normativa al Convenio N° 81. La OIT no solo reclama recursos para la inspección laboral, sino que establece la necesidad de mejorar la formación que reciben los inspectores laborales, de mejorar la infraestructura para realizar las actividades de inspección, y de arbitrar las reformas para que los inspectores estén protegidos de la injerencia política (Weil 2008). Es decir, a partir de 2006 se va a buscar fortalecer otros aspectos de la inspección laboral y no solo la adecuación de la normativa laboral.

De esta manera, la aplicación del proyecto en el Perú tuvo como consecuencia el planteamiento de un proyecto de ley que otorgó mayores facultades a los inspectores y permitió crear el Sistema Único de Inspecciones²⁸. La intervención de la OIT significó un esfuerzo por fortalecer y hacer más efectivo el sistema inspectivo, dentro de un contexto de presión internacional a los gobiernos por fortalecer el sector laboral. Por tanto, la intervención de un organismo internacional en conjunto con los actores locales sentó las bases para la modificación de una ley que permitía construir una entidad estatal más compleja y otorgarle centralidad a la inspección del trabajo.

²⁸ Entrevista Especialista 4.

2.2.2 Tratados de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos y Canadá

La segunda condición permisiva identificada en la investigación es la presión externa ejercida por los gobiernos de Estados Unidos y Canadá para la firma de los tratados de libre comercio. A través de la firma de acuerdos internacionales se buscaba promover la profesionalización y modernización de las inspecciones en la región latinoamericana. La investigación muestra que la creación de la nueva Ley del 2006 y la profesionalización de las inspecciones fue posible gracias a la presión internacional ejercida por EEUU y Canadá que buscaba adecuar la regulación referente a las inspecciones a la normativa laboral internacional y al Convenio N° 81 de la OIT.

Schrank plantea que el esfuerzo americano para utilizar las fuerzas de trabajo de bajo costo en América Central y el Caribe en 1980, tuvo como contraparte un esfuerzo por fiscalizar y expandir los derechos laborales de los trabajadores en 1990 (2009: 94). En el caso de República Dominicana observamos que antes de la reforma laboral el número de inspectores era insuficiente, no se requería grado académico, el salario era muy bajo y no existía seguridad laboral (Schrank 2009: 4). De esta manera, en el caso mencionado la reforma laboral implicó una profesionalización de las inspecciones en base a las innovaciones introducidas por los funcionarios (Schrank 2009).

De esta manera, el contexto latinoamericano a fines del siglo XX sufre un cambio con la apertura e integración a la economía global. A partir de 1999, América Latina y el Caribe atravesaron este proceso de apertura y ajuste para

mantener los equilibrios macroeconómicos y adecuarse a los cambios de la economía internacional (Tokman y Martínez 1999). Ello afectaba no sólo sus políticas económicas y el comportamiento de su economía, sino la composición de la estructura productiva. Esto tuvo como consecuencia que los países privatizaran y desregularan los mercados (Tokman y Martínez 1999). Los factores que explican la aceleración en la dinámica integracionista en América Latina es el contexto de globalización, una mayor homogeneidad de las políticas económicas entre los países, la necesidad de expandir los mercados y la reactivación económica (Tokman y Martínez 1999).

Así, aparecieron múltiples mecanismos en América Latina para integrarse a la economía mundial. Uno de esos mecanismos fue el establecimiento de los acuerdos bilaterales de libre comercio, donde hay una rebaja arancelaria de carácter temporal significativa para un porcentaje alto del comercio entre países (Tokman y Martínez 1999). Asimismo, otro mecanismo fueron los acuerdos de integración multi-país, como es el caso de Mercosur, que establecen un programa de liberalización comercial que elimina los gravámenes y restricciones en el comercio recíproco (Tokman y Martínez 1999).

Las nuevas condiciones generadas por la globalización e integración económica, obligaron a revisar y adaptar la administración del trabajo en la región (Tokman y Martínez 1999). Esto significó armonizar la legislación laboral de los países en aquellos aspectos relacionados con la integración, como el caso de la seguridad social (Tokman y Martínez 1999). Asimismo, Tokman y Martínez afirman la necesidad de la reorientación de contenidos tradicionales como ocurre con la inspección laboral y su rol policial, enfocándola en un rol pedagógico

(1999). Otro desafío importante que implica la modernización de los ministerios del Trabajo era la necesidad de tecnificarse, es decir, recalificar al personal para enfrentar las nuevas tareas, tener los equipos adecuados, simplificar los procedimientos administrativos, entre otros (Tokman y Martínez 1999).

Así, en el marco del proceso de integración a una economía global los países acuerdan armonizar sus legislaciones laborales en aquellas obligaciones laborales cuyo cumplimiento puede incidir en una mayor competitividad de las empresas. Esto se decide asumiendo que las instituciones, las condiciones tecnológicas, económicas y sociales de cada país son heterogéneas y diferentes (Tokman y Martínez 1999). En particular, se refieren a las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, seguridad social, migraciones laborales y equivalencias en calificaciones para los trabajadores migrantes (Tokman y Martínez 1999).

En el caso peruano el mecanismo utilizado para la adecuación de la normativa laboral al contexto internacional fue la firma del Acuerdo de Promoción Comercial (APC) entre Perú y Estados Unidos²⁹. El APC firmado con Estados Unidos exigía que el Perú ajuste las funciones de los inspectores del MTPE a las normas internacionales y al Convenio N° 81. En el acuerdo se negociaron diversos capítulos sobre el acceso a mercados, las reglas de administración aduanera, medidas sanitarias, el comercio electrónico, el derecho de propiedad intelectual, laboral, de medio ambiente, entre otros. En el capítulo Diecisiete Laboral del Texto del Acuerdo se establece que ambos países se reafirman en sus obligaciones

²⁹ Firmado en la ciudad de Washington DC, el 12 de abril de 2006 durante el gobierno de Alejandro Toledo. Este acuerdo entró en vigencia el 1 de febrero de 2009 durante el gobierno de Alan García.

como miembros de OIT. Además, estableció como compromiso que en el marco de la política de la inspección laboral el Estado tenía la obligación de mejorar la aplicación y el cumplimiento de la legislación laboral a través de las capacitaciones y la mejora de la eficacia del sistema (Doig 2011). Cada parte debía adoptar y mantener en sus leyes y reglamentos los derechos fundamentales de los trabajadores (libertad sindical, reconocimiento del derecho de negociación colectiva, eliminación del trabajo forzoso, abolición del trabajo infantil y eliminación de la discriminación en el empleo)³⁰.

Asimismo, el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Canadá y Perú³¹ implicó el apoyo técnico y económico de parte de Canadá y, luego, el apoyo de Estados Unidos en la formación de los inspectores laborales. El Tratado firmado con Canadá negoció diferentes capítulos entre los cuales podemos encontrar un Acuerdo de Cooperación Laboral entre Canadá y la República del Perú que reitera la determinación expresada en el TLC entre ambos países: proteger y hacer efectivos los derechos básicos de los trabajadores, fortalecer la cooperación en asuntos laborales y avanzar en los compromisos internacionales en estos asuntos³². Por tanto, se observa una exigencia respecto de los gobiernos de hacer efectivo el cumplimiento de la normativa laboral.

Esta exigencia a los gobiernos para la adecuación de la normativa laboral al contexto internacional se explica por la presión ejercida por los sindicatos y las organizaciones de trabajadores. Piore y Schrank plantean que los sindicatos, consumidores, defensores de los derechos humanos, y la insistencia del Congreso

³⁰ Capítulo Diecisiete Laboral, Acuerdo Comercial del Perú con Estados Unidos.

³¹ Firmado el 29 de mayo de 2008 y entró en vigencia el 1 de agosto de 2009.

³² Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Perú.

de Estados Unidos presionaron por la inclusión de normas del trabajo en los tratados comerciales (Piore y Schrank 2008). En el caso de los sindicatos les interesaba que no hubiera una diferenciación que generara la preferencia de las empresas por fabricar los mismos productos en aquellos países con una legislación más liberal que les permita reducir los costos que los derechos laborales de aquellos países demandan.

Este fenómeno se refiere al conocido *dumping social*. Paul Pierson explica el *dumping social* como la posibilidad de que las firmas que operan donde los derechos laborales se encuentran recortados, reduzcan los precios de los competidores, forzando a que las firmas con mayores costos quiebren, o necesiten reubicarse en espacios con los derechos laborales (costos laborales) reducidos, o presionar a sus gobiernos para reducir los costos laborales (1996). Los gobiernos se esfuerzan por establecer una simetría en la normativa laboral de los países con los que se firman tratados de libre comercio y evitar la competencia desleal. En el caso de Perú fue claro que los gobiernos estadounidense y canadiense buscaron fomentar la simetría laboral en los países para poder firmar el TLC. Por lo tanto, a nivel internacional los sindicatos norteamericanos tuvieron una función positiva para presionar el fortalecimiento de las normas modernas y humanas en el trabajo.

A partir de la firma de los TLC el Estado peruano debe de fortalecer las inspecciones laborales para cumplir con el acuerdo firmado y ocurre una influencia importante por parte de un actor económico externo. La influencia de la firma de TLC ha sido crucial para el fortalecimiento de las inspecciones laborales y constituye uno de los factores centrales en el crecimiento y fortalecimiento administrativo de la inspección del trabajo que ha otorgado mayores facultades a

los inspectores laborales y un fortalecimiento de sus funciones. Asimismo, a partir de 2006 se empiezan a hacer evidentes mayores presiones por parte del contexto internacional por fortalecer la inspección no solo a través de normas, sino mediante capacitación, mayor presupuesto, aumentar el número de inspectores, entre otros aspectos. Es decir, se generó un contexto de fortalecimiento de la inspección. Por tanto, el contexto se encontraba caracterizado por tener aliados internacionales que buscaban fortalecer la inspección y hacer más eficiente el sistema, a pesar de los diferentes gobiernos. Esto implicaba un contexto favorable para introducir reformas y construir una institución eficiente y autónoma.

2.3 Cambios normativos dentro de la Inspección del Trabajo a partir de 2006

La influencia de los APC y de la OIT tuvo como consecuencia la creación de la Ley N° 28806, que cambiaba el panorama de las inspecciones laborales. De esta manera, se logró adecuar la normativa laboral al Convenio N° 81 de la OIT y fortalecer la función de los inspectores de trabajo.

El informe final realizado por la agencia bilateral de cooperación de los Estados Unidos, USAID³³, establece que se produjeron cambios importantes a partir de la aprobación de la nueva ley. En primer lugar, muestra que se logró crear un Sistema de Inspección del Trabajo como sistema único, polivalente e integrado, que se encontraba constituido por normas, órganos y funcionarios públicos que contribuían al cumplimiento de la normativa (Torres 2011). Además,

³³ TORRES, Teresa. "Sistematización de Directivas y Lineamientos en Materia de Inspección del Trabajo". Informe Final. USAID.

permitió determinar la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas, y la orientación y asistencia técnica a los empleadores y trabajadores (Torres 2011). Por lo tanto, la función del inspector no se concentraba solo en sancionar, sino en orientar a los actores con quienes se relaciona.

Por otro lado, se atribuyó la Autoridad Central del Sistema de Inspección a la Dirección General de Inspecciones de Trabajo. Sergio Quiñones afirma que la importancia de la creación de esta Autoridad radicaba en que se construyó una instancia que asumía las competencias de la inspección del trabajo de manera centralizada³⁴. Así, la Autoridad Central del Sistema de Inspección se encargaba de formular las normas nacionales y sectoriales, los lineamientos técnicos, las directivas, los mecanismos y los procedimientos en materia de inspección del trabajo a fin de uniformizar su actuación (Torres 2011).

Otro aspecto importante que muestra el informe de USAID con respecto a las nuevas disposiciones del gobierno fue la distinción entre el procedimiento administrativo sancionador en materia laboral y el procedimiento de investigación del inspector laboral. Ello conduce a Sergio Quiñones a afirmar que a partir de esta regulación hay una clara diferencia entre quienes se encargaban de investigar y recopilar la información para encontrar si es que existe una infracción, de quienes se encargaban de sancionar la infracción³⁵.

La aprobación de la ley ha implicado la adecuación de la legislación peruana referida a las inspecciones a las directrices de la OIT, en especial al Convenio N° 81 referido a la inspección del trabajo y el comercio (Torres 2011).

³⁴ Entrevista Especialista 5.

³⁵ Entrevista Especialista 5.

Además, fue importante la aceptación, por parte de los funcionarios con cargos directivos del Ministerio, del concepto de la inspección como un sistema, ya que permitió la integración en su funcionamiento a nivel administrativo, técnico y procedimental. Es decir, la inspección laboral se encontraba compuesta por diferentes aspectos que la conformaban como una unidad y que abarcaba dimensiones administrativas, técnicas y procedimentales.

2.4 Conclusión

La presión ejercida por los gobiernos estadounidense y canadiense para la adecuación de la normativa laboral peruana a la normativa internacional y la influencia de la OIT para fortalecer el sistema de inspecciones tuvo como consecuencia la creación de la Ley N° 28806 en 2006 y la profesionalización de la función de los inspectores. Esta norma estableció las bases para producir un cambio dentro de la estructura de las inspecciones de trabajo. Asimismo, se logró capacitar a los inspectores para que ejercieran mejor su función. Este proceso abrió una ventana de oportunidad para que los inspectores laborales pudieran promover un cambio dentro de la administración estatal y fortalecer la institución.

El primer precedente de la construcción de las condiciones permisivas para fortalecer las inspecciones del trabajo se produjo durante 2001 con la promulgación del Decreto Legislativo N° 910 que le otorgaba mayor importancia a la inspección del trabajo y definía mejor la función de la inspección. Otra condición permisiva importante se produjo partir de 2004 a través del proyecto FORSAT. Además, desde 2006 se observa que la OIT empieza a solicitar a los Estados

miembros que refuercen los organismos de inspección y se adecúen al Convenio N° 81.

Sin embargo, ese último año se produjo el proceso central que influyó en la apertura de una ventana de oportunidad: la firma de los APC. La firma de los TLC con Estados Unidos y Canadá pueden ser entendidos como condiciones permisivas que permitieron modificar el contexto para incrementar el poder de la agencia y hacer posible un cambio. Esta coyuntura influyó en la promulgación y aprobación de la nueva legislación y se encargó de fortalecer la inspección del trabajo a través de capacitaciones.

El crecimiento burocrático que se produjo durante 2006 se explica por factores exógenos. Es decir, la presión ejercida por un modelo institucional de fortalecimiento de las inspecciones promovido por la OIT y los gobiernos de EEUU y Canadá. Sin embargo, es necesario conocer en profundidad cuáles fueron los efectos de la implementación de la nueva normativa laboral y cómo se realizó en la práctica. Es decir, en qué aspectos se logró implementar la nueva normativa laboral, en qué rubros mejoraron las condiciones de los inspectores y qué variables se mantuvieron constantes en la aplicación de las normas de trabajo por parte de estos; lo cual nos permitirá conocer en qué contexto los inspectores laborales lograron movilizar sus recursos. En la línea de Orihuela (2014) es necesario resaltar que la difusión institucional no necesariamente tiene como consecuencia la homogenización de las estructuras estatales, sino que los legados institucionales permiten que existan divergencia. La investigación va a demostrar que los inspectores desarrollaron estrategias particulares, debido a las

consecuencias que tuvo la modernización de la inspección del trabajo promovida por la presión externa.



Tercer Capítulo

El contexto de la inspección laboral: los cambios y continuidades a partir de 2006



El objetivo del capítulo es mostrar las consecuencias de implementación de una nueva normativa que permitía el fortalecimiento de las inspecciones, pero mantenía aspectos desfavorables para su desarrollo. Es decir, se presenta el contexto que permite activar la acción colectiva de los inspectores dentro de un proceso de cambio del sistema de inspecciones. Este proceso se produjo en un contexto donde se mantenían condiciones laborales desfavorables y presión política sobre los inspectores. Los cambios en el sistema se caracterizaron por delimitar mejor la función de la inspección, otorgar seguridad laboral y complejizar la labor del inspector. Sin embargo, las condiciones de trabajo de los inspectores eran inadecuadas y ellos sufrían una presión interna. De esta manera, el capítulo busca evidenciar el proceso de cambio de las inspecciones del trabajo, que plantearon un contexto particular dentro de una estructura que no modificó las condiciones de trabajo y generó una situación de insatisfacción. Es en este nuevo contexto donde los inspectores logran organizarse para movilizar las estructuras de organización.

Weber plantea que la administración estatal debe ejercer su función de manera racional, exacta y calculable. Esto se desprende del propio nacimiento de la burocracia, relacionada íntimamente con el capitalismo y el Estado moderno (2002). El capítulo muestra los límites de la perspectiva weberiana. Los inspectores, al poner en práctica sus nuevas funciones, se enfrentaron a dificultades en relación a las condiciones de trabajo y la presión ejercida sobre su autonomía. En este contexto, ellos debieron desarrollar estrategias para reemplazar las carencias de la normativa y de la infraestructura, así como

desarrollar insatisfacción respecto tanto a su condición de trabajadores como de funcionarios.

Carpenter plantea que las autoridades políticas pueden otorgar mayores facultades a los funcionarios, pero limitan sus decisiones y su capacidad de acción mediante el presupuesto, los procedimientos administrativos y la infraestructura (2001). Por tanto, el capítulo muestra cómo este contexto particular ha permitido articular un cuerpo de inspectores más capacitado con una normativa que le concedía mayores facultades y condiciones, pero en un contexto que aún limitaba las posibilidades de ejercer su función y amenazaba su autonomía. Así, empieza a construirse un cuerpo de inspectores con demandas particulares y con desmotivación respecto a las autoridades de trabajo.

El capítulo está dividido en cuatro secciones que pretenden mostrar el crecimiento burocrático de la inspección del trabajo a partir de 2006, la creación de un contexto para la construcción de un sentido de cuerpo y la movilización de recursos. La primera sección describe los cambios de la ley respecto a la carrera del inspector y la importancia de la seguridad laboral. La segunda sección muestra cómo se complejiza la función del inspector a partir de la nueva norma en 2006. La tercera sección plantea las deficiencias que continuaron a pesar de los cambios normativos y los esfuerzos por fortalecer la inspección. La cuarta sección trata sobre las presiones ejercidas tanto dentro del MTPE como por parte de las empresas sobre los inspectores. Por último, se plantean las conclusiones del capítulo.

3.1 La carrera del inspector y la seguridad laboral

La seguridad laboral para los funcionarios encargados de la administración de las inspecciones de trabajo en el Perú no siempre ha estado garantizada. Durante el gobierno de Fujimori los inspectores de trabajo no contaban con seguridad laboral, pues prestaban sus servicios a través de la modalidad de locadores de servicios³⁶. A partir de 2001 accedieron a un régimen laboral que les otorgaba seguridad laboral, sin embargo, no existía una carrera administrativa para ellos. En 2006, la Ley N° 28806 les otorgó la posibilidad de entrar a una carrera administrativa, asegurándoles mayor seguridad y autonomía para ejercer su función. Por otro lado, la carrera del inspector implicaba la delimitación de sus funciones de acuerdo al número de empleados de una empresa y les creaba un incentivo de ascenso.

A partir de ese año, debido a los cambios normativos, se creó una carrera administrativa para los funcionarios públicos encargados de las inspecciones que aseguraba su seguridad laboral³⁷. La cual delimitaba y especificaba su función, sus facultades y el escalafón. El ingreso en la Inspección del Trabajo se realizaba como inspector auxiliar a través de un proceso de selección pública y objetiva al que acceden profesionales con título.

A través de esta nueva Ley se logró asegurar la estabilidad en el empleo, sin poder ser sancionados, trasladados o removidos de sus puestos como

³⁶ Entrevista Especialista 2

³⁷ Desde 2001 hasta 2006 los inspectores laborales que se encontraban prestando servicios al Ministerio pasaron a estar sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

consecuencia del ejercicio indebido de sus facultades o competencias. El cambio en el régimen laboral representaba el fortalecimiento de la seguridad laboral de los inspectores, pues cualquier cese tendría que darse luego de realizarse un adecuado procedimiento administrativo disciplinario. Esto significaba que los inspectores tuvieran mayor objetividad e imparcialidad al realizar su función; así, la normativa mostraba mayor adecuación al Convenio N° 81 de la OIT.

La creación de la carrera del inspector significaba la posibilidad de ascenso y venía acompañada de un aumento en la remuneración. De esta manera, los inspectores tenían incentivos para un buen desempeño en el cumplimiento de su función. A través de una carrera profesional era posible motivarlos mediante el reconocimiento de su trabajo y experiencia.

No obstante, los inspectores consideran que la carrera era muy limitada, ya que sus posibilidades de ascenso se reducían a ser supervisores. A pesar de la experiencia y el conocimiento que tenían de las dificultades prácticas para el cumplimiento de su función, solo podían llegar a ascender como inspectores supervisores. Eso significa que no pueden llegar a formar parte de la Dirección General del Trabajo ni ocupar otro tipo de cargos administrativos. Los inspectores laborales solo podían aspirar a tener una remuneración de 3 300 soles como Supervisor.

Tabla N°1

Escala remunerativa 2006 de los inspectores de trabajo

Categoría	Remuneración máxima (Nuevos Soles)
Supervisor Inspector	3 300
Inspector de trabajo	3 000
Inspector auxiliar	2 500

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto Supremo N°220-2006-EF.

Por tanto, podemos observar que a los inspectores se les otorgó mayor estabilidad laboral y una carrera administrativa que les permitía ascender en base a su esfuerzo. No obstante, ellos consideraban tal carrera administrativa como muy limitada, ya que no les permitía llegar a puestos administrativos más altos. Así, se mejoraron las condiciones laborales de los inspectores, pero esos esfuerzos continuaron siendo insuficientes.

3.2 La complejidad de la función del inspector a partir de la Ley N° 28806

La nueva ley implicó mayores facultades para el inspector y mayor complejidad en la verificación del cumplimiento de las normas laborales. Antes de esta norma, los inspectores se habían caracterizado por la verificación de los aspectos formales de la normativa laboral, sin lograr un análisis de otros aspectos esenciales en la investigación. Mauro Ugaz plantea que las inspecciones no

lograban una análisis profundo, “porque revisaban cosas más formales, o sea se revisaban por ejemplo si el contrato tenía el sello de aprobación, se revisaba si habías presentado tal información al Ministerio del Trabajo, pero no se revisaba el fondo del contenido del contrato”³⁸. La implementación de la nueva ley permitía que las inspecciones laborales lograran profundizar su análisis y verificar otro tipo de derechos laborales que estaban siendo vulnerados pero que no eran materia de las inspecciones.

En primer lugar, la nueva ley otorgó mayores facultades a los inspectores laborales para realizar su función. La inspección laboral debe comprobar el incumplimiento por una empresa de las normas laborales a través de una investigación que se base en pruebas y constataciones específicas. Es decir, las declaraciones de los inspectores de lo observado durante la visita de inspección deben ir acompañadas de pruebas para poder demostrar el incumplimiento o no de las obligaciones laborales.

El inspector tiene la facultad de recoger pruebas dentro del centro de trabajo para poder fundamentar mejor sus conclusiones finales sobre el caso. Así, el inspector puede requerir información tanto a los empleadores como trabajadores, puede solicitar la presencia física del empleador o sus representantes, tomar declaraciones en presencia de los sujetos inspeccionados o en privado, solicitar la documentación relacionada con las normas laborales, tomar muestras, mediciones, fotografías, filmaciones, entre otros³⁹. Sin embargo,

³⁸ Entrevista Especialista 6.

³⁹ Ley N° 28806.

muchas veces la recolección de información no era un trabajo fácil para los funcionarios. Así se muestra en la siguiente cita:

Como te digo, en la investigación realmente las pruebas las tienes que sacar tú mismo, porque hay cuestiones que a veces no se dejan mucho... no dejan huellas muchas veces. Ciertos actos, como por ejemplo las hostilizaciones, porque a veces el trabajador puede sentirse hostilizado porque les gritan pero no hay pruebas de esos gritos, de esos maltratos y tú tienes que ser... buscar las pruebas. Ser exhaustivo, el tipo de preguntas que hagas, cómo entrevistas a los demás trabajadores, porque a veces los trabajadores también tienen temor a las represalias por parte del empleador, que sean despedidos. Entonces, ¿cómo abordar la investigación?⁴⁰

Por tanto, es relevante que los inspectores tengan facultades para requerir la información en los centros laborales para poder fundamentar sus resultados. El informe inspectivo y las demás actuaciones de inspección gozan de presunción de veracidad (Toyama 2008). Esto permite que las afirmaciones basadas en la observación e investigación de los inspectores puedan ser considerados una prueba para fundamentar las conclusiones finales de las órdenes de inspección.

Toyama plantea que uno de los elementos más importantes del proceso de la inspección son las facultades que se le otorga a los inspectores, ya que estas "(...) brindan el marco adecuado para la configuración de la presunción de certeza de las actas de inspección y, de otro lado, ejercitadas de manera adecuada, debieran construir una garantía para la tutela de los valores constitucionales (...)" (2008: 61). La nueva ley otorga al inspector facultades que les permiten intervenir

⁴⁰ Entrevista Inspector 1.

en las relaciones laborales en concordancia con los lineamientos contenidos en el Convenio N° 81 de la OIT. De esta manera, las facultades de los inspectores laborales se manifiestan en el libre ingreso al centro laboral sin ninguna limitación por parte de los empleadores, salvo el respeto del derecho constitucional a la inviolabilidad del domicilio personal (Toyama 2008).

De esta manera, al concederles mayores facultades a los inspectores estos pudieron –junto con la seguridad laboral que adquirieron– potenciar la inspección laboral. “Entonces, las facultades que la ley dio al procedimiento de inspección en el año 2006 fueron bien relevantes, además esa norma permitió la inclusión de ellos como trabajadores públicos, y estas dos cosas fueron las que dieron mayor impulso al inspección”⁴¹.

En segundo lugar, el proceso de investigación en la inspección laboral en Lima se logró complejizar y profundizar a partir de la promulgación de la nueva ley. Los funcionarios plantean que las visitas de inspección antes de 2006 se encargaban de la investigación sobre las remuneraciones y la gratificación de los trabajadores: “Que en realidad nuestra labor antes era ver si pagaban o no beneficio laboral, si el trabajador estaba o no registrado en planilla. Pero a partir de la Ley General de Inspección del Trabajo ya hubo un cambio más radical. Inclusive hay mayor demanda ya del usuario”⁴². De esta manera, la investigación constaba de la visita a la empresa para realizar la comprobación de datos en la empresa. A partir de la promulgación de la ley, los inspectores tienen tres modalidades para realizar su investigación: “Entonces también el procedimiento

⁴² Entrevista Inspector 1.

⁴¹ Entrevista Especialista 6.



⁴² Entrevista Inspector 1.

cambió porque antes tan solo hacíamos visitas al centro de trabajo, ahora hay visitas comparecencias que son modalidades de actuación del inspector. *Visita, comparecencia y comprobación de datos*⁴³. Un inspector muestra que esto ha significado un cambio importante, pues su función se ha vuelto más compleja:

Pero yo sí creo que desde que ingresé a la fecha ha mejorado bastante. Y también como te digo los temas, antes la gente venía a reclamar solo porque no le pagaban la gratificación. Ahora no, la gente ya no viene solamente porque no le pagaron la gratificación, sino porque está mal calculado su pago de tal cosa, atentan contra su libertad sindical, lo hostilizan, acoso sexual. Son temas diferentes. Ya no es la inspección clásica que antes se hacía para el pago de beneficios. Ahora la gente viene y reclama otros temas que se requiere investigar más exhaustivamente. Entonces, yo creo que ahí ha habido un gran cambio y el mismo sustento de las actas. Son actas sustentadas debidamente⁴⁴.

Por lo tanto, para lograr investigar estos temas no bastaba con la revisión de documentación de las empresas y los trabajadores, era necesario desarrollar estrategias más complejas que permitan comprobar los hechos ocurridos. Por ejemplo, en el caso de una denuncia por discriminación racial no dependía de la comprobación de documentos, sino de percepciones subjetivas que debían ser comprobadas a través de testimonios orales. Así, los inspectores debían desarrollar habilidades más complejas, pues no bastaba con la revisión de documentación.

Otro aspecto relevante fue que durante la vigencia del Decreto Legislativo N° 910 de 2001 los especialistas afirman que el procedimiento de investigación no

⁴³ Entrevista Inspector 1.

⁴⁴ Entrevista Inspector 1.

se encontraba centralizado en un solo funcionario, sino que los inspectores manejaban una orden de inspección durante un día. Por lo tanto, la existencia o no de una infracción era determinada por varios funcionarios. A partir de la nueva ley el inspector laboral estaba encargado de investigar una Orden de Investigación hasta culminar el proceso y determinar si la orden terminaba en un Informe o en un Acta de Infracción. Al dejar a cargo de un inspector la responsabilidad de llevar adelante todo el proceso de investigación se lograba mayor profundidad en la investigación y mayor autonomía, ya que solo el criterio del inspector determinaba la existencia de una infracción. Asimismo, era el único que tenía competencia para intervenir en la inspección hasta que culminara el proceso de investigación. Ningún otro miembro dentro del Ministerio podía tener algún tipo de interferencia sobre la investigación. Dentro del propio MTPE se podía pedir información sobre el proceso, pero el inspector no estaba en la obligación de otorgarla.

En tercer lugar, los cambios normativos debían de ir acompañados de un desarrollo de las herramientas de los inspectores para poder ejecutar sus investigaciones. Por tanto, fueron otorgadas laptops a los inspectores que podían usar de manera personal durante las horas de trabajo en el Ministerio⁴⁵. Además, lograron acceder al sistema de planilla electrónica a través de la cual se podía observar el informe mensual de los ingresos de los sujetos inscritos en el Registro de Información Laboral.

Por otro lado, durante 2004 se desarrolló un sistema operativo que permitía ingresar toda la información sobre las inspecciones laborales a un registro digital.

⁴⁵ Antes de la implementación de laptops los inspectores debían compartir computadoras de escritorio.

Elmer Arce recuerda que antes de la existencia del FORSAT, la información se encontraba almacenada en las propias actas de infracción y los informes en el MTPE sin ser procesada en un registro digital⁴⁶. De esta manera, un especialista considera que: “Sí ha mejorado. Antes no teníamos estas maquinitas, ahora ya tenemos acceso a los sistemas (...). Mayor información que nos pueda sustentar. Porque a veces iban las actas pero no con tanta información, mal sustentadas”⁴⁷. Al tener mayor acceso a información a través de diferentes sistemas los inspectores laborales pueden realizar su labor con más data y ejercer sus facultades.

Guillermo Miranda plantea que la inclusión de mayores facultades y mayor número de materias sobre las cuales investigar implicó, para los funcionarios, la necesidad de cambiar la idea de lo que era una inspección e investigación⁴⁸. Por lo tanto, era necesario que recibieran mayores capacitaciones sobre los nuevos temas que debían de investigar. En 2009, los inspectores laborales recibieron una de las capacitaciones más importantes para el sistema de inspecciones, en la cual se invirtieron más de 500 mil dólares canadienses para financiar los 240 diplomados en Derechos Fundamentales en el Trabajo y en Seguridad y Salud en el Trabajo⁴⁹. Esto permitía que los inspectores no se limitaran al ámbito sociolaboral, sino que profundizaban su investigación con respecto a los derechos sindicales y la seguridad y la salud de los trabajadores. Sin embargo, era necesario que los inspectores fueran conociendo las facultades de su función para

⁴⁶ Entrevista Especialista 4.

⁴⁷ Entrevista Inspector 1.

⁴⁸ Entrevista Especialista 7.

⁴⁹ Oficina de Comunicación Social y Relaciones Públicas del MTPE, “Fortalecerán sistema inspectivo con apoyo de Canadá y la PUCP”.

que pudieran implementar en la práctica los nuevos temas de investigación. Es decir, fue un proceso que se produjo mediante capacitaciones, que permitió a los inspectores conocer sus nuevas facultades.

En efecto, a partir de 2006 la función del inspector se complejiza y adquiere mayores facultades. La nueva ley significó la inclusión de temas que antes no eran concebidos como materia de investigación como: la hostilización de trabajadores, la discriminación de género y racial, el acoso sexual, el trabajo infantil, entre otros. La creación de la nueva ley estuvo acompañada necesariamente de un proceso de capacitación a los inspectores para poder aplicar la norma y un proceso de crecimiento de la infraestructura de la institución. Esto implicó para ellos nuevos conocimientos de los derechos laborales y capacidades para ejercer su función. Así, lograron consolidar una experiencia que les permitía cumplir con su investigación de acuerdo a los nuevos requerimientos de la ley, de los convenios internacionales y las nuevas herramientas que les otorgaban mayores facilidades para realizar una investigación completa.

3.3 Las dificultades de la Dirección General de Inspecciones

El modelo de burocracia planteado por Weber se fundamenta en la necesidad del capitalismo moderno de una administración que pueda calcularse racionalmente (2002). Así, Weber plantea que “[l]a administración burocrática significa: dominación gracias al *saber* (...)”, es decir, la dominación de la administración burocrática se fundamenta en el conocimiento que tiene el

funcionario sobre el servicio que brinda a la sociedad (2002: 179). Desde esta teoría la administración debe ser ejercida de manera calculable, racional y exacta.

Sin embargo, el caso de los inspectores laborales muestra que existe una brecha entre la norma y la aplicación de la misma en la práctica. En este caso particular de las condiciones de trabajo y las condiciones laborales implicaban una dificultad para que los inspectores pudieran ejercer su función de manera adecuada. Por un lado, las condiciones de trabajo no permiten que se apliquen las normas de manera racional y exacta, ya que estos funcionarios debían desarrollar estrategias en base a su criterio (objetivo o subjetivo) para poder reemplazar los vacíos de la ley. Por otro lado, sus condiciones laborales los desmotivaban para el adecuado cumplimiento de su función. A través de la siguiente sección se muestran las condiciones laborales de los inspectores y cómo influía en la aplicación *exacta* de la normativa laboral al realizar una inspección. La investigación demuestra que la aplicación de la norma dependía de un contexto complejo que determinaba y modificaba la función del inspector.

A pesar de los cambios observados dentro del crecimiento burocrático de la inspección de trabajo, los inspectores laborales y los especialistas manifiestan que persistían dificultades significativas dentro del sistema de inspección laboral. Estas dificultades se manifiestaban en la carencia de una planificación estratégica dentro de la política de las inspecciones laborales, la ausencia de protocolos para el procedimiento de inspección y las condiciones laborales de los inspectores. Estos factores dificultaban el adecuado ejercicio de los inspectores laborales. Como manifiesta Carpenter (2001), los gobernantes pueden otorgar a través de la ley mayor autonomía y a través de otras condiciones limitarla.

3.3.1 falta de planificación en la Dirección General de Inspecciones

Las inspecciones laborales a nivel internacional tienen múltiples dificultades para ejercer su función de manera adecuada. Los principales problemas se observan en la infraestructura, los cambios en el mundo laboral, la escasez de recursos, la formación de los inspectores, y en específico, la falta de planificación (Weil 2008). Las inspecciones se caracterizan por fiscalizar empresas que han sido denunciadas trabajadores, es decir, existe poca planificación para guiar los operativos de inspección. Schrank muestra que las denuncias ofrecen a las autoridades una guía poco adecuada para fiscalizar a las empresas, ya que no muestran el verdadero estado de los centros laborales y existen muchos trabajadores que no conocen sus derechos en los países desarrollados y no pueden denunciar a las empresas (2009: 99). La Dirección General de Inspecciones se ha caracterizado por realizar un mayor número de inspecciones laborales por denuncias en los últimos años (Ver Gráfico N°1).

Las investigaciones laborales normalmente se inician por la queja de los trabajadores, sin embargo, estas quejas no garantizan que las inspecciones se realicen en los centros de trabajo donde hay problemas fundamentales de incumplimiento laboral (Weil 2008). Es decir, es necesario desarrollar una planificación para realizar inspecciones en los sectores más afectados por el incumplimiento laboral, la cual debe estar basada en estudios sobre la problemática laboral que identifiquen los sectores críticos mediante un análisis. Así lo manifiesta un especialista en la siguiente cita:

(...) Como regla general, toda actividad inspectiva que realiza un inspector, tiene que estar motivada por la organización de su trabajo. No es que tú digas ahora me levante y voy a hacerlo, sino que hay una planificación que tienes que... o sea, antes de esto hay una etapa de planificación, digamos de la planificación de la inspección... entonces, esta planificación, bajo ciertos criterios, hoy son todavía empíricos. Esto de la planificación debería ser mucho más estudiado con criterios sociales y económicos, con un estudio que te permite decir vamos a hacer una inspección inteligente, vamos a Gamarra por ejemplo; esa gente tiene alta informalidad y tienen altos ingresos. Eso que parece elemental digamos hasta ahora no existe, está en fase de implementación⁵⁰.

De esta manera, Weil plantea la necesidad de que la inspección pueda ordenar de peor a mejor los sectores y centros laborales para poder planificarla, ya que “los procedimientos normalizados de clasificación de los centros de trabajo y las reglas empíricas en que se basan los inspectores para seleccionar sus objetivos de vigilancia a menudo no están en sintonía con los problemas reales existentes en dichos lugares” (2008: 395). En el caso peruano un sistema informático de manera aleatoria asignaba las órdenes de inspección a los funcionarios. Asimismo, los objetivos de vigilancia se determinaban por la denuncia identificada en la orden de inspección o por un operativo organizado por la Dirección. Sin embargo, Guillermo Miranda plantea en la siguiente cita que los operativos respondían a criterios cuantitativos, sin un análisis previo de los sectores que van a ser investigados.

Con un criterio estrictamente cuantitativo. Se decía „Nuestra meta para el año 2013 es hacer 1 000 inspecciones“, es más, si tú ves a Manuela García, que fue ministra

⁵⁰ Entrevista Especialista 7.

hace dos años, salía a anunciar que al año se iban a hacer 110 000 inspecciones. Claro, el problema no era la cantidad, sino era qué ibas a inspeccionar y cuál era tu ámbito de inspección: le caías a las mismas empresas, que son las formales. Tu universo de empresas que te las enviaba la SUNAT con su RUC, sobre esas aleatoriamente llegabas a tus 110 000, pero no hay una lógica de vulneración de derechos, de identificar dónde había informalidad, etc.⁵¹.

La falta de una planificación de las inspecciones laborales basadas en la investigación y análisis del sector laboral de Lima Metropolitana tiene como consecuencia que se hagan inspecciones sobre las quejas individuales de trabajadores y las mismas empresas formales. Eso no permitía que se genere un efecto profundo para producir un cambio en el incumplimiento de las normas laborales de las empresas formales e informales. Uno de los especialistas entrevistados nos manifestó que:

(...) creo que el déficit de la inspección va hoy por una adecuada planificación y por un control de todo el proceso. O sea, por ejemplo cuando hicieron hace poco, hace unos cuatro años, se planificó hacer un plan, Plan Reto creo que se llamaba, era el plan de formalización de trabajadores. Claro, pero uno se preguntaría, alguien de afuera diría, „oye, ¿por qué la inspección de trabajo en vez de estar repitiendo las mismas empresas no se dedica a formalizar a los trabajadores fuera de planilla, y de ahí irte a muchos lugares donde todos saben que están fuera de planilla pero que son sitios que tienen capacidad económica, no son empresas de subsistencia?“ (...) Porque uno se diría ¿por qué no van a esos sectores? ¿por qué siempre a los mismos? (...) El que hace eso, va a pagar multas enormes, el que oculta trabajadores... pero eso supone también que el inspector tenga que actuar

⁵¹ Entrevista Especialista 7.

diligentemente y adecuadamente, porque hay inspectores que buscan cumplir su cuota, te dan tus órdenes de inspección, vienes acá a la mañanita, recibes tus órdenes de inspección, bueno este es el día a día del inspector, tú llegas, te reparten tus órdenes de inspección⁵².

Por lo tanto, una de las consecuencias de la falta de planificación y de análisis de los sectores económicos en el incumplimiento de la normativa laboral era que la inspección laboral se encargaba de verificar las quejas individuales de los trabajadores o sólo de los sectores organizados en sindicatos. Además, los operativos motivados dentro del propio Ministerio normalmente se realizaban en los mismos sectores formales. De esta manera, las inspecciones laborales a lo largo de los años se realizaban en los mismos sectores económicos y a las mismas empresas. Esta situación generaba insatisfacción en los inspectores para poder ejercer su función de manera adecuada y cumplir con las expectativas de la inspección. Es decir, un sistema que prevenía y solucionaba las deficiencias del incumplimiento de la norma de trabajo.

3.3.2 encia de uniformidad dentro de las actuaciones de inspección

La falta de uniformidad en las investigaciones realizadas por los inspectores era un problema central en la inspección del trabajo. Este problema se producía debido a la inexistencia de un protocolo que delimitara detalladamente cómo debía realizar un inspector el proceso de investigación. La consecuencia de esta ausencia era la heterogeneidad en los resultados de las investigaciones, las que

⁵² Entrevista Especialista 7.

podían terminar deslegitimadas, ya que un mismo caso puede tener investigaciones con resultados opuestos.

De otro lado, los formatos utilizados para iniciar el proceso de una investigación eran documentos que no brindaban las herramientas necesarias para realizar una investigación de manera homogénea. Las actuaciones de inspección se iniciaban a través de una Orden de Infracción donde se establecían datos básicos sobre el sujeto a inspeccionar y las materias a ser inspeccionadas. La información con la que se iniciaba el proceso de inspección era escasa y se resumía a la brindada por el denunciante sobre el centro laboral. Por tanto, los inspectores debían encargarse de buscar en las diferentes fuentes disponibles toda la información relevante sobre la empresa para poder dar inicio a la inspección y saber qué debían investigar y preguntar cuando realizaran la visita y la comparecencia.

Al iniciarse una inspección los funcionarios no contaban con un protocolo o un formato que explicara cómo se debía proceder para realizar la visita. Existían protocolos que regulaban cómo debía proceder un inspector en el caso de trabajadores con discapacidad o en un caso de discriminación. Sin embargo, no existía un protocolo base sobre el cual estos funcionarios podían dar inicio a una inspección. Se iniciaba la investigación en base al conocimiento de la normativa y las capacitaciones recibidas en distintas materias. Además, cuando un inspector iba a hacer una visita solo contaba con la información de la empresa que obtuvo como resultado de su investigación. Sin embargo, como plantean los inspectores “la realidad excede a la norma”, pues al realizar una visita los funcionarios se enfrentaban a situaciones que excedían la teoría aprendida y algunos contextos

evidenciaban los vacíos legales de las directivas. Por tanto, la teoría no era suficiente al momento de hacerla funcionar en la práctica.

Además, las preguntas que realizaba y cómo se encargaba de investigar las materias denunciadas dependían del criterio del inspector, y no de un formato o algún tipo de capacitación. Es decir, no se planteaba cómo debían de cumplir en la práctica las funciones y cómo realizar de manera adecuada una investigación. Asimismo, los inspectores plantean que no habían sido capacitados en técnicas de investigación. Una de las capacidades básicas para ejercer su función era tener herramientas básicas sobre cómo realizar una investigación. Por tanto, ellos tenían que utilizar sus conocimientos y sus capacidades personales para realizar una visita de inspección.

Ante este vacío, los funcionarios desarrollaron estrategias para poder realizar las investigaciones. Uno de los mecanismos que utilizaron para subsanar la falta de protocolos fue la comunicación entre los grupos de trabajo. De esta manera, cuando se presentaba un caso donde los inspectores encontraban cierta dificultad en el proceso de investigación era necesario conversar con el equipo sobre el caso o pedir ayuda a otros colegas que tenían mayor experiencia. De esta manera, la experiencia fue una de las herramientas fundamentales de los inspectores para realizar su función como se muestra en la siguiente cita:

Exacto, no existe un protocolo, no existe un procedimiento de verificación. Entonces, si no hay un procedimiento de verificación, la pregunta es ¿cómo hace el inspector para hacer la verificación? Eso depende del criterio del propio inspector, depende de su criterio y de su formación. Mucho de lo que tiene que ver de la comunicación y del conocimiento de caso, etc. que se pone en práctica en

las mismas reuniones de trabajo de cada mes. Entonces los que conocen más explican, y los demás atienden. Y los que no, tendrán que ir aprendiendo acá, ya los profesores también le orientan. Cuando tienen dudas ellos acuden al inspector, y si no está el inspector, al supervisor. Usualmente los nuevos, ¿no? Básicamente ahí está la comunicación que te digo, que mientras no haya un protocolo, va a haber estas dudas que muchos van a tener, y los que tienen más experiencia van a poder orientar a los que no la tienen tanto⁵³.

El resultado inmediato de la carencia de protocolos era la heterogeneidad en los resultados de las inspecciones. Esto se explica por la diversidad de criterios para resolver los diferentes casos; es decir, donde algunos encontraban una infracción por pedir A, B y C documentos, otros inspectores no encontraban infracción, ya que realizaban un procedimiento de investigación completamente diferente. Esto producía una problemática para los trabajadores y los empresarios al impugnar una inspección. La siguiente cita muestra que un inspector puede encontrar infracción y otro inspector puede no encontrarla investigando el mismo tema:

Uno, muy diferentes las visitas y muy diferentes los resultados. Entonces, ¿qué va a pasar? Que a veces un inspector se contradice con el otro inspector. La dificultad es para la empresa o el sindicato, porque ¿qué va a pasar? Por ejemplo, te voy a contar un caso, voy a evitar poner nombres, ya ¿qué pasa? Que hay un sindicato que pide la desnaturalización de contratos (...) viene el inspector A, no hay desnaturalización de contratos, ¿por qué? Porqué pidió a, b y c documentos. Viene el inspector B, pidió documento z y j, y dice sí hay. Viene un C y dice, bueno, como lo pidió el sindicato solamente me voy a dedicar a ver a los afiliados, y los no

⁵³ Entrevista Inspector 10.

afiliados se lo lleva él, ¿a ver, qué pasa con los no afiliados? ¿Me entiendes?

Todos los criterios en un solo caso⁵⁴.

Los inspectores de trabajo y los inspectores auxiliares se encontraban organizados en grupos de aproximadamente 10 inspectores supervisados por un Supervisor Inspector. Los inspectores plantean que era a través de los grupos que resolvían los diferentes casos que se les presentaban e incluso intentaban utilizar un criterio uniforme en el proceso de sus investigaciones⁵⁵. Así, encontramos que era la constante comunicación entre ellos y la propia experiencia la que permitía que los inspectores buscaran el consenso entre sus opiniones para lograr criterios uniformes y poder tener inspecciones no tan diferentes. La experiencia de los inspectores en los procesos de investigación en ciertas materias permitía que otros inspectores, ante la duda de cómo resolver ciertos casos, preguntaran y presentaran sus problemas. Los inspectores entrevistados manifiestan que en los grupos de trabajo se discutían las dificultades prácticas de su trabajo y se buscaban soluciones para encontrar consensos. Así lo ilustra uno de nuestros entrevistados:

Dentro de las mesas de trabajo, porque acá tenemos varias mesas de trabajo, y en cada mesa hay varios inspectores. Dentro de cada mesa lo que se busca es uniformizar los criterios, y para uniformizar los criterios a veces hay que visitar casas, y se tiene que discutir qué acciones tomar en esas casas y una vez que se discute eso, se establece un criterio en esa mesa, entonces todos los miembros de esa mesa aplican ese criterio⁵⁶.

⁵⁴ Entrevista Inspector 4.

⁵⁵ Los grupos realizan su trabajo de escritorio en mesas largas que comparten entre 10 personas, este espacio permite que los inspectores interactúen entre ellos y compartan sus criterios.

⁵⁶ Entrevista Inspector 10.

Por tanto, en este caso se puede observar que, a diferencia de la teoría de Weber, la realidad social excedía a los procedimientos planteados en las leyes. En este contexto, la discrecionalidad del inspector cumplía un rol más importante, pues era en base a su criterio –que puede ser objetivo o subjetivo– cómo se determinaba la existencia o no de una infracción. Así, la discrecionalidad del funcionario permitió que desarrollaran estrategias para poder reemplazar la carencia de protocolos y homogenizar la acción del inspector.

3.3.3 condiciones laborales de los inspectores

Para el desarrollo efectivo y autónomo de la función de los inspectores son necesarias condiciones laborales que permitan ejercer su función en la práctica y que reconozcan la labor realizada por el funcionario público. A pesar de que se produjeron mejoras en el sistema de inspección, las condiciones laborales no mejoraron de manera considerable. Por ello, los inspectores advertían que “No se están dando esas condiciones de trabajo que nosotros merecemos, sobre todo en la remuneración”⁵⁷. Se referían a remuneraciones bajas, una carrera administrativa muy corta (inspector auxiliar, inspector de trabajo, supervisor), excesiva carga laboral debido a una falta de aumento en el número de inspectores, infraestructura deficiente, falta de uniformidad en la normativa, entre otros.

Respecto a la remuneración, los inspectores plantean que la escala salarial de 2006 no retribuía su trabajo. La escala remunerativa 2006 era de 2 500 soles para el Inspector Auxiliar, 3 000 soles para el Inspector de Trabajo y 3 300 soles

⁵⁷ Entrevista Inspector 2.

para el Supervisor Inspector⁵⁸. Es decir, no existía una diferencia importante en la escala remunerativa en la carrera del inspector y solo era posible ascender hasta Supervisor, por lo tanto, el rango máximo de remuneración era 3 300 soles. Una inspectora planteaba que a pesar de su conocimiento profundo sobre el sistema de inspección, sus colegas no podían acceder a cargos de gestión de la inspección; sin embargo, “[p]uede venir cualquier personaje recomendado y de frente va a ganar como CAS una suma alta, y no tiene experiencia y no conoce. Y a los que estamos acá con algo de experiencia no nos dan la oportunidad de ascender”⁵⁹. Los inspectores eran conscientes de la falta de reconocimiento pleno sobre las inspecciones y sobre su posibilidad de ascender dentro del Sistema de Inspección de Trabajo.

Por otro lado, la carga laboral era excesiva, ya que la Dirección de Inspecciones no había aumentado de manera considerable el número de inspectores. “El problema también es sobre la carga. En administración pública tenemos demasiada sobre carga laboral”⁶⁰. En 2014 la Dirección de Inspecciones contaba con 219 inspectores para Lima Metropolitana. La OIT recomienda que debe haber un inspector por cada 40 000 trabajadores en países de menor desarrollo, mientras que en países desarrollados debe haber un inspector por cada 10 000 trabajadores (OIT 2006). No obstante, en Perú en 2009 existía entre uno y tres inspectores por cada 100 000 trabajadores (Vega 2009).

Además, los inspectores señalan que las condiciones en las que realizaban el trabajo no eran adecuadas, ya que la infraestructura del Ministerio no era

⁵⁸ Decreto Supremo N° 220-2006-EF.

⁵⁹ Entrevista Inspector 2.

⁶⁰ Entrevista Inspector 5.

suficiente para la función que realizaban. Por un lado, eran muchos inspectores para el espacio que ocupaban y no contaban con escritorios privados para poder cumplir con el trabajo de oficina, sino que debían compartir una mesa grande con varios colegas. Asimismo, el espacio donde realizaban las comparecencias dentro del Ministerio estaba habilitado para recibir a dos o tres personas; es decir, no había un espacio privado para realizar las reuniones con los empleadores y trabajadores. Así lo expresa uno de los inspectores entrevistados:

Las condiciones de trabajo son mínimas. Tú lo puedes observar, o sea, esas mesas que deben ser privadas. Suponte que vamos a una empresa principal, no viene una persona, sino viene el representante, su abogado, contador y tú no tienes ni siquiera sillas donde tenerlo. El sindicato a veces son cuatro personas, a veces son siete. Entonces, tienes que decirle que sólo pase uno porque no tengo un espacio o una mesa redonda donde hacer las reuniones adecuadas y privadas. Acá entran no más. Eso desmotiva, las condiciones. Si tú vienes a la sala de inspectores, igual tenemos una mesa así para un equipo de trabajo de inspectores, que es uno de 12 o 10, y así con el mismo espacio. Ni siquiera tenemos el espacio físico, ni el enchufe, tienes que dejar la computadora cargando. Entonces, todo eso te quita tiempo. El nivel de eficacia de las condiciones de trabajo está pésimo. (...) Si tú preguntas cuántos tiene el ministerio, te van a decir 1 500. Y 500 en un piso, y los demás están cómodamente distribuidos en los 11 pisos. Entonces, yo pienso que el mismo Estado no tiene una valoración hacia nuestra persona como profesionales ni al servicio que damos. No hay un respeto para tener adecuadas condiciones de trabajo⁶¹.

⁶¹ Entrevista Inspector 2.

Por tanto, las condiciones de trabajo de los inspectores se convirtieron en un factor que producía desmotivación, ya que realizaban una actividad importante para la sociedad y no eran reconocidos por el Estado a juzgar por sus condiciones de trabajo. “Por supuesto, nos desmotiva porque no tienes la calidad de vida que deberías tener, porque el trabajo es delicado, especializado, exclusivo y arriesgado, porque puedes estar en cualquier sitio del trabajo. Puedes estar en un centro de trabajo que es una oficina, pero también en una planta industrial, puedes ir a una mina”⁶². Para los inspectores el tipo de trabajo realizado era arriesgado, ya que tenían que ir a distritos considerados como peligrosos, donde podían enfrentar a agresiones de los empleadores o enfrentarse a situaciones de conflicto entre el empleador y el empleado. De esta manera, no eran recompensados por el Estado de manera adecuada por el tipo de labor que realizaban como profesionales y por los riesgos a los que se enfrentan constantemente. A pesar del crecimiento burocrático que se produjo, a partir de la nueva Ley de inspección del trabajo, los inspectores se mantuvieron en una situación de desmotivación debido a las remuneraciones y la carencia de mayores capacitaciones en materias sustanciales.

3.4 Dimensión conflictiva de la labor del inspector: mecanismos de presión

La siguiente sección tiene como objetivo mostrar las acciones realizadas por los empleadores y funcionarios del MTPE para limitar la autonomía de los inspectores de trabajo. Aquí, se evidencian las condiciones en las cuales se

⁶² Entrevista Inspector 2.

desempeñaban los inspectores laborales y los desafíos que debían de enfrentar para ejercer su función y autonomía. La amenaza a su autonomía en un contexto de fortalecimiento y capacitación de la función del inspector sentó las bases para construir un cuerpo de profesionales disconforme con su situación como trabajadores y funcionarios.

3.4.1 ejercicio de presión por parte de las empresas

La visita realizada por los inspectores laborales a las empresas es un proceso complejo donde se produce un encuentro entre el Estado fiscalizador, el empleador y el trabajador. La relación entre el empleador y el trabajador se caracteriza por la asimetría de poder. Cuando el Estado se encarga de fiscalizar al empleador, se enfrenta a la resistencia por parte de la empresa a ser fiscalizada. Asimismo, sufre las presiones por parte de los sindicatos de las empresas para que encuentren infracciones dentro del proceso de la inspección. Los inspectores manifiestan que se encontraban ante dos frentes opuestos que los consideran parcializados por una de las partes: “los trabajadores dicen „no, tú estás a favor de empleador” o „usted viene en defensa del empleador nada más” (...). Siempre estamos entre estos dos frentes”⁶³. Uno de los inspectores entrevistados nos manifestó que:

Desde la década de 1990 el proceso de la visita no ha sido un proceso fácil de realizar y se ha caracterizado por el enfrentamiento con el empleador. Durante el gobierno de Fujimori la mayor parte de inspectores se encontraban sujetos al

⁶³ Entrevista Inspector 1.

régimen de trabajo de locador de servicios. Por lo tanto, los empresarios cuestionaban la función del inspector, ya que el propio empleador de los inspectores de trabajo no cumplía con las normas de trabajo. Una inspectora plantea que “[a] veces a nosotros también nos refregaban en la cara: „Ay, ustedes mismos, en casa de herrero cuchillo de palo” nos decían. „Ustedes mismos velan por los derechos laborales, si ustedes son locadores”. De todas formas siempre era un malestar para un profesional. Teníamos que cumplir, ¿qué íbamos a hacer?”⁶⁴.

Los inspectores laborales no tenían legitimidad como autoridad frente a los empleadores, ya que el propio MTPE incumplía sus normas laborales, y eran ellos quienes representando al Estado se encargaban de fiscalizar que cumplan las normas de trabajo.

La situación mejoró a partir de 2001, pero se mantenían los enfrentamientos entre el empleador y los trabajadores. A través de las nuevas legislaciones⁶⁵ los inspectores laborales pasaron a tener mejores condiciones de trabajo. No obstante, estas no eran suficientes y los empleadores podían notar las deficiencias del sistema de inspección. Podemos concluir que el cumplimiento de la función del inspector era cuestionado por parte de los empresarios quienes desarrollaban una relación compleja con estos funcionarios y donde predominaban los enfrentamientos.

Durante el proceso de la visita, los inspectores encuentran que eran provocados y agredidos por los empleadores y por los trabajadores: “porque muchas veces te provocan o te agreden a ti pero si tú vas a estar respondiendo,

⁶⁴ Entrevista Inspector 6.

⁶⁵ En específico la del 2001 y 2006.

tienes que aguantar las cosas. No tomarlo personalmente”⁶⁶. Por ejemplo, otro inspector prefería retirarse en situaciones de agresión: “En caso, habrá que ver en la situación, puede ser que nos agredan. Todo eso va a influir en nuestro actuar porque no vamos a permitir que nos agredan tampoco, ¿no? Ahí tendríamos que retirarnos”⁶⁷.

Así, al realizar una visita estos funcionarios se enfrentaban a las agresiones del empleador, tales como insultos, secuestros, amenazas, e incluso una de las prácticas conocidas era que soltaban a los perros de la empresa para que los inspectores tuvieran que salir del local. Los inspectores se exponían a múltiples peligros al realizar una visita, ya que no podían saber la reacción de los empleadores.

Ellos sostienen que la relación del inspector laboral frente al empleador se ha caracterizado por la actitud desafiante del empleador frente a la autoridad del inspector. Por ejemplo, los empleadores en Lima trataban de menospreciar las condiciones de trabajo en las que se encuentran los inspectores: “Te dicen: „ay pobrecito, has tenido que caminar acá, ¿no?“. Porque no hay transporte público. Yo me acuerdo fui al Colegio Roosevelt, „ay, has tenido que caminar desde la Universidad de Lima hasta acá“ (...) Te trabajan psicológicamente porque la idea es bajarte”⁶⁸. De esta manera, se menospreciaba la labor del inspector y las condiciones en las que debía trabajar.

Asimismo, los empleadores investigados utilizaban diversas estrategias que pretendían obstruir el proceso de investigación: “O te ponen el aire acondicionado

⁶⁶ Entrevista Inspector 1.

⁶⁷ Entrevista Inspector 1.

⁶⁸ Entrevista Inspector 2.

pues que te congelas. O los asmáticos y las personas que están con procesos alérgicos les dan un proceso ahí y tú tienes que imponerte para que te lo bajen. Te dicen „está malogrado“; pero tienes que adecuarte a ese hostigamiento sutil”⁶⁹. De esta manera, los empleadores desarrollaban estrategias que buscaban dificultar el cumplimiento de la función del inspector a través de la alteración del ambiente. Estas prácticas implicaban un hostigamiento al inspector laboral durante el proceso del cumplimiento de su función. Así lo ilustra uno de nuestros entrevistados:

Sí, depende. A veces uno ya conocemos la experiencia y a veces uno va viendo quién es quién, quien es tramposo. Tú vas a una empresa y comienzan a hacer transportes. Te cierran las puertas, no te muestran y si de por medio hay una denuncia y si el trabajador ha descrito situaciones irregulares de la empresa. Entonces, tú vas viendo que tienes que tener cuidado. O que tienen puertas por un lado y te salen los trabajadores por otra puerta. Si tú vas por adelante, por atrás están sacando a los trabajadores, ¿no? Entonces, con el tiempo ya vas viendo los movimientos. (...) Entonces, este, hay muchos empleadores que ahí están que obstruyen la labor administrativa. Hay prepotentes... en todo sitio hay de todo pero de todas maneras siempre usan su mecanismo de defensa⁷⁰.

Los mecanismos de presión ejercidos por parte de la empresa eran las quejas al Ministerio y la denuncia penal. A través del procedimiento de queja, el empleador notificaba al inspector laboral que estaba incumpliendo con sus facultades durante el procedimiento de la inspección⁷¹. Sin embargo, un

⁶⁹ Entrevista Inspector 2.

⁷⁰ Entrevista Inspector 1.

⁷¹ El procedimiento de la queja implica la evaluación por parte del Supervisor del Inspector laboral sobre su cumplimiento durante la investigación.

especialista manifiesta que las quejas podían carecer de fundamento, ya que servían como mecanismo legal para amedrentar a los inspectores laborales en el cumplimiento de su función. “No, porque muchas veces hacen quejas sin fundamento al inspector. Normalmente hay empresas muy poderosas con su equipazo de estudio de abogados e interponen una queja al inspector y simplemente el contestar una queja ya hace que se retrase tu trabajo. A veces, bueno, siempre hay presiones de alguna u otra manera”⁷². Asimismo, un inspector muestra cómo lo afectó una queja:

Tuve una anécdota fea, una queja donde el mismo gerente general dijo que „no quiero que hagas recorrido, no quiero que entrevistas a nadie, te retiras“. Bueno, es una obstrucción, tienen una sanción económica, no hay problema. Pero después mandó una queja de que yo había llegado en un taxi con personas de la competencia porque es algo como un instituto; o sea, me creó todo un cuento increíble, ah. Y hace perder el tiempo porque hay que hacer descargo de la queja, de que todo es mentira obviamente; pero igual. Casi no hay muchas quejas pero depende de si te quieren fastidiar o no, te mandan la sinrazón y te mandan su queja⁷³.

La presión ejercida por parte de las empresas tenía como consecuencia la intimidación de los inspectores laborales, es decir, que frente al temor de poder ser denunciados por algunos empleadores de manera penal los inspectores laborales en algunos casos podían limitar el proceso de investigación dentro de la empresa. Esto generaba que a veces era posible que los inspectores no ejercieran

⁷² Entrevista Especialista 6.

⁷³ Entrevista Inspector 5.

todas sus facultades y no recolectaran la información necesaria para poder determinar una infracción.

3.4.2 ejercicio de presión por parte del MTPE

Las entrevistas muestran que la presión era ejercida no solo por parte de los empleadores, sino también por parte de funcionarios del MTPE. Los inspectores laborales manifiestan que existían mecanismos de presión a los inspectores laborales para que una Orden de Infracción⁷⁴ tuviera como resultado un Informe⁷⁵ y no un Acta de infracción⁷⁶. La mayor parte de inspectores entrevistados manifiestan que esto no les ha sucedido a ellos, pero que sí conocen casos de otros compañeros donde se produjo esta presión. Asimismo, la presión era ejercida cuando el Ministerio no otorgaba ningún tipo de respaldo a los inspectores cuando un empleador presentaba una queja o una demanda judicial contra estos.

Uno de los mecanismos que hemos identificado para ejercer presión sobre el final de la Orden de Inspección se producía cuando un funcionario superior al inspector de trabajo, asesores del Ministro, o asesores de otras direcciones del MTPE pedían que se les informe sobre el caso específico que el inspector está llevando a cabo. Al pedir la información sobre el caso el funcionario superior podía acceder a información sobre cómo se estaba manejando el caso y cuál era el

⁷⁴ Orden que inicia el proceso de una inspección laboral.

⁷⁵ Cuando una Orden de Infracción tiene como resultado final la realización de un Informe significa que no se ha encontrado ninguna infracción por parte del empleador.

⁷⁶ Cuando una Orden de Infracción tiene como resultado final la realización de un Acta de Infracción significa que se ha encontrado infracción por parte del empleador.

posible resultado. El funcionario de rango superior llamaba al inspector a su oficina para conversar sobre el caso y su posible resultado, y le pedía de manera sutil o explícita a los inspectores que la Orden de Infracción tuviera como final un Informe. Al conversar dentro de la oficina de un funcionario superior se ejercía una mayor presión e intimidación sobre el inspector, y se debatía sobre los datos recolectados y los argumentos legales y técnicos que este utilizaba. Por tanto, se deslegitimaba el acta realizada por los inspectores, alegando que no existían los datos suficientes para establecer que existía una infracción, y que por lo tanto se había cometido un abuso de autoridad. La siguiente cita muestra el mecanismo utilizado por funcionarios superiores para ejercer presión sobre los inspectores y cómo se defienden ante este escenario:

Las empresas que tienen poder van de frente con la Ministra o Viceministra o asesores. Y ellos a través de sus directores piden informes. Hay diferentes niveles de inspectores. Hay inspectores que se dejan presionar y hay inspectores que no. Por ejemplo, un Director te dice tienes una investigación y quiero saber en qué estado está. Tú le respondes está en investigación, usted sabrá el resultado cuando emita el informe. Y si quieren más información me lo piden por escrito. Entonces ahí ellos no pueden hacer nada. Pero hay otros que sí se dejan manipular por temor o por represalias al maltrato, que lo hacen. No te dejan ascender, cosas así. Para saber en qué va a terminar el expediente. Si va a terminar en infracción o no. Entonces, este, allí es el que se deja... ¿no? La última vez le tuve que decir: discúlpeme pero hay un Convenio 89 de la OIT que determina que yo soy autónomo. Yo no tengo por qué discutir este tema con un Director Regional pero usted no está para eso, usted está para ver la parte administrativa no la parte técnica, la parte técnica la vemos nosotros. Entonces,

ahí se indignan porque son directores. Nos llaman a nuestro Supervisor, le dicen entonces dile, va a terminar el informe en un acta⁷⁷.

Es importante establecer que la presión ejercida por parte del MTPE a los inspectores laborales se encontraba relacionada con el sector económico privado, ya que eran las empresas quienes pedían a los funcionarios del Ministerio que no se les impusiera un acta de infracción. Así, las empresas le otorgaban el nombre del inspector que se encontraba realizando la investigación para que le plantearan que no existían los argumentos técnicos y legales para determinar una infracción. La siguiente cita muestra la deslegitimación del acta de los inspectores:

El ataque de los directores era hablar mal del acta. Decir es un acta deficiente es un acta que no... O sea, ahí es donde uno se pregunta, ¿tenemos respaldo de los directores? No. No sentimos respaldo. Cuando acá te pasa algo tenemos una denuncia por abuso de autoridad, denuncias penales o quejas, estás solo o con tu sindicato, pero con el Estado no. No hay un abogado que nos defienda⁷⁸.

Los inspectores laborales desarrollaron un discurso para lograr enfrentar a las situaciones de presión que se producían dentro del Ministerio. El funcionario afectado se amparaba en el Convenio N° 89 de la OIT que respaldaba su autonomía para realizar su trabajo sin injerencia política. Guillermo Miranda plantea que los inspectores abusaban de su poder de autonomía frente autoridades del Ministerio y no querían revelar información sobre los casos que estaban siendo inspeccionados. Así lo manifiesta Miranda en la siguiente cita:

Pero eso es distinto, porque a veces se malinterpreta, de que la autoridad no le puede pedir información de lo que están haciendo. No, porque muchas veces

⁷⁷ Entrevista Inspector 2.

⁷⁸ Entrevista Inspector 2.

dicen „ah no, es mi autonomía“ ¿En eso no consiste tu autonomía? O sea, tú tienes el deber de informar de los casos que estás llevando, cualquiera sea el estado. Tu autonomía está en que yo no te puedo decir qué es lo que tienes que hacer; o sea, tú lo tienes que resolver. Si te podría ordenar el jefe que hagas una inspección adicional, si es que considera que hay un tema importante, pero... digamos, sí hay autonomía⁷⁹.

Un inspector de trabajo planteó el caso de una inspectora que fue presionada por el MTPE para que su orden de inspección tuviera como resultado un informe. El inspector conoció el caso porque ayudó a la inspectora a fundamentar el acta de infracción. El MTPE pedía a la inspectora que no sancione a la empresa, ya que no existían precedentes para sancionar a la empresa por haber despedido a un trabajador sindicalizado que había agredido a la empresa a través del uso de *memes* en Facebook. El Ministerio alegaba que no existía ningún precedente para sancionar sobre este caso al empleador, y que la orden de inspección debía terminar en informe. No obstante, el inspector ayudó a la inspectora a investigar sobre casos similares en otros países y lograron fundamentar que era un hecho sancionable, ya que se estaba atentando contra la libertad sindical. Finalmente, la inspectora determinó que la Orden de Infracción debía terminar en Acta de Infracción y sancionar a la empresa. El caso muestra que un inspector, para enfrentar a las presiones ejercidas por parte del Ministerio y los empleadores, debe tener la capacidad para recolectar la información suficiente y sustentar con argumentos sólidos apoyándose en la legislación.

⁷⁹ Entrevista Especialista 7.

Por otro lado, es necesario establecer que cuando un inspector enfrentaba una denuncia penal por parte de un empleador que no estaba conforme con su labor, los inspectores debían enfrentar el juicio con sus recursos económicos, sin el apoyo institucional del Ministerio. La falta de apoyo institucional implicaba que éstos no podían ejercer en la práctica todas las facultades otorgadas por la nueva normativa de 2006. Esto suponía que a pesar de que la autonomía fue otorgada a los inspectores, en la práctica se presentaban dificultades para ejercerla. Esto se muestra en la siguiente cita:

Y si no hay apoyo institucional para aplicarla. Por ejemplo, había inspectores que entraban a una empresa y los empleadores se quejaban: „el inspector fue muy prepotente, se metió sin permiso“. Se pueden quejar o te hacían una denuncia penal. Entonces, ¿qué pasaba? ¿cómo enfrentabas la denuncia penal? De tu plata, el Ministerio no. Entonces, ¿me entiendes? El inspector puede tener todas las facultades en el papel, pero no hay una manera institucional de que te reforzara o te apoyaran⁸⁰.

Las facultades establecidas por la Ley N° 28806 le otorgaba funciones importantes al inspector para poder recolectar toda la información necesaria para realizar una investigación profunda en los centros de trabajo. Sin embargo, al ejercerla en la práctica se encontraban frente a dificultades planteadas tanto por parte de la empresa como por parte de su propio empleador. Estas dificultades implicaban una presión sobre los inspectores en el resultado de sus investigaciones y la falta de respaldo hacia el cumplimiento de su rol. Esta falta de

⁸⁰ Entrevista Inspector 4.

respaldo institucional suponía mayores dificultades para ejercer su autonomía en la práctica, a pesar de la existencia de una ley que los respaldaba.

3.5 Conclusiones

El fortalecimiento del sistema de inspecciones ha sido posible por la implementación del Sistema de Inspección del Trabajo, las capacitaciones producidas por el Estado y por entidades internacionales, y por las estrategias de los funcionarios dentro de un contexto particular. Este fortalecimiento ha sido promovido por la presión internacional. Sin embargo, la implementación de la nueva normativa se ha producido en un contexto particular que ha permitido un resultado único: la insatisfacción de los funcionarios ante un escenario de fortalecimiento institucional y condiciones de trabajo desfavorables.

A través de la formación de la burocracia de los inspectores se logró mejorar ciertos aspectos de la inspección del trabajo y se logró capacitarlos. Además, en este nuevo contexto los inspectores lograron construir una experiencia basada en el ejercicio práctico de la función, las constantes capacitaciones y los vacíos normativos. Los inspectores laborales se encontraban obligados a diseñar estrategias para cumplir su función ante la carencia de capacitaciones en relación al manejo de situaciones de conflicto, la ausencia de entrenamiento en torno a herramientas de investigación, y ante los vacíos normativos como la falta de protocolos que delimiten el procedimiento de una visita. La comunicación entre los inspectores laborales apareció como una de las herramientas básicas para lograr la unificación de criterios. Este proceso ha

permitido el crecimiento burocrático de los inspectores laborales, lo cual brindaba ciertas estrategias para que ellos consigan construir su autonomía.

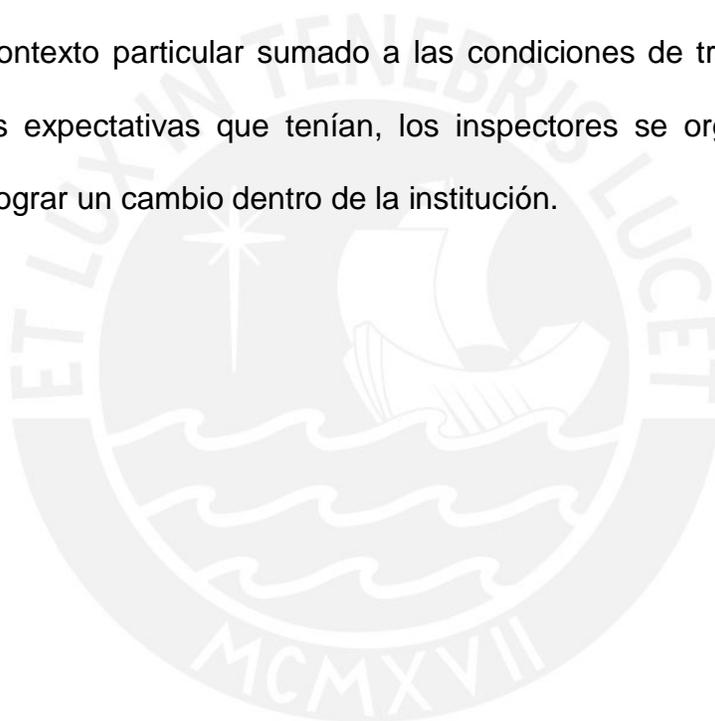
Sin embargo, un inspector plantea “[e]ntonces, ¿qué puede suceder? que si bien es cierto nos pueden ampliar las facultades, la pregunta es ¿las podemos ejercer? Esa parte es la más, o sea, cómo te podría decir, lo podemos hacer pero no hay apoyo”⁸¹. De esta manera, a pesar de la existencia de una norma que respaldaba las facultades de los inspectores, de una capacitación internacional importante, y la estabilidad laboral, los inspectores de trabajo no contaban con las condiciones necesarias para ejercer sus facultades y autonomía; ya que, como afirma Carpenter, los gobiernos tienen la capacidad de reducir las capacidades estatales a través de la reducción de presupuesto, las normas o la infraestructura (2001). Por lo tanto, era necesario que los inspectores desplegaran estrategias para poder ejercer su función de manera efectiva y poder hacer funcionar la autonomía concedida por las normas.

Los cambios ocurridos a partir de 2006 permitieron construir un cuerpo de inspectores mejor capacitado y con mayores expectativas sobre su rol; sin embargo, el contexto en el que debían de cumplir su función era frustrante y debían desarrollar estrategias alternativas para suplir las deficiencias del sistema. Las condiciones de trabajo de los inspectores y las presiones externas implicaban que no pudieran ejercer sus facultades y su autonomía en la práctica. De esta manera, los funcionarios en algunos casos no podían sustentar de manera adecuada sus actas de infracción y se veían amenazados con la impugnación de sus investigaciones. Es decir, debían de plantear un cambio estratégico para

⁸¹ Entrevista Inspector 4.

poder ejercer sus facultades y autonomía en la práctica, ya que de lo contrario tendrían que ejercer su función en un contexto de falta de reconocimiento, de discriminación salarial y presiones externas.

En este marco, de coyuntura crítica, se abre una ventana de oportunidad para que los inspectores puedan producir un cambio dentro de la inspección. Las condiciones en que se encontraban les permitieron construir un sentido de cuerpo y la necesidad de organizarse para lograr cambios dentro de la institución. Así, dentro de un contexto particular sumado a las condiciones de trabajo que no se ajustaban a las expectativas que tenían, los inspectores se organizaron en un sindicato para lograr un cambio dentro de la institución.



Cuarto capítulo

La construcción endógena: el papel de los inspectores laborales en la construcción del aparato administrativo y el fortalecimiento de su autonomía



El objetivo del capítulo es analizar el factor endógeno que permitió el crecimiento burocrático desde abajo a través del desarrollo de estrategias innovadoras. Este proceso endógeno se puede comprender como la construcción de un cuerpo de inspectores identificado y organizado en un sindicato que permitió desarrollar estrategias para lograr construir una entidad administrativa autónoma y centrada en la inspección: la Superintendencia de Inspecciones. De esta manera, el contexto de fortalecimiento de la función de la inspección a través de la seguridad laboral, las capacitaciones y la profundización de su función permitió desarrollar un cuerpo de inspectores con mayores expectativas. Sin embargo, las condiciones laborales, de trabajo y la presión interna generaron un clima de descontento y desmotivación dentro del cuerpo de inspectores. Estos factores endógenos permitieron construir un cuerpo de funcionarios cohesionados en torno a una organización sindical que permitía identificar a los inspectores como trabajadores y como funcionarios encargados de la inspección laboral.

Coslovsky plantea que la creación de una organización funciona como mecanismo para promover reformas dentro del Estado (2014). En el caso de los inspectores de trabajo, a partir de 2009 aparece un sindicato autónomo que se encargó de fomentar la creación de una ley para fortalecer la autonomía de la inspección del trabajo. La construcción de una organización sirve como un canal de comunicación entre los funcionarios de a pie, permite fortalecer sus lazos y articular metas y demandas, y permite buscar aliados que puedan contribuir en la lucha por sus demandas (Coslovsky 2014). Al fortalecer los lazos entre los funcionarios y articular demandas en común es posible plantear reformas dentro del Estado.

El sindicato cumplió un rol central para promover la construcción de una superintendencia con mayor autonomía y centrada en la inspección. Así, la organización funcionó como una plataforma de comunicación entre los inspectores que permitía elaborar un discurso sobre su función, sus necesidades y demandas. Este discurso sirvió para articular una identidad caracterizada por la función que cumplían (la verificación del cumplimiento de los derechos de los trabajadores) y sobre su condición de trabajadores. Por tanto, el sindicato permitió tomar conciencia de la condición de empleados en la que se encontraban los inspectores y, al mismo tiempo, la situación de fiscalizadores del cumplimiento de las normas laborales de los empleados con sus propios empleadores. Además, el sindicato sirvió como plataforma para construir lazos estratégicos con aliados que permitían fortalecer su autonomía frente al MTPE. En particular, el sindicato se encargó de construir alianzas con la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP), con actores políticos y la OIT.

El capítulo está dividido en dos secciones. La primera sección explica los factores que permitieron desarrollar el espíritu de cuerpo dentro de la inspección de trabajo. En la segunda sección se desarrollan las estrategias que pusieron en marcha los inspectores para lograr construir un aparato administrativo centrado en la inspección del trabajo, que mejoraba sus condiciones laborales de trabajo y les otorgaba mayor autonomía.

4.1 El desarrollo del espíritu de cuerpo en los inspectores laborales

En el 2007 empezaron a surgir cambios importantes dentro de la inspección laboral, ya que ingresó un nuevo grupo de inspectores con mayores capacidades y mayores expectativas sobre su función y carrera laboral. El ingreso de un nuevo grupo de inspectores se produjo en un contexto de condiciones inadecuadas de trabajo y de presión ejercida por el MTPE y las empresas. A partir del 2009, este nuevo grupo comenzó a organizarse en un nuevo sindicato que planteaba concientizar a los inspectores sobre sus condiciones de trabajo y luchar de manera activa por sus demandas.

Carpenter explica que una de las condiciones necesarias para construir la autonomía burocrática es la posibilidad de que la burocracia se encuentre políticamente diferenciada de los actores que buscan controlarlas (preferencias, intereses y una ideología que se encuentra diferenciada de los grupos políticos y grupos de interés) (2001). En el caso de los inspectores podemos observar que se encontraban políticamente diferenciados de los actores que buscaban controlarlos gracias al espíritu de cuerpo que construyeron, ya que su identificación como trabajadores los llevó a defender los derechos de los trabajadores. Por tanto, era esta identificación con el rol que cumplían y con su condición como trabajadores lo que los llevó a tener intereses, preferencias y una ideología diferenciada a la de los grupos de poder. Es este sentido de cuerpo lo que activó su participación en la mejora de las condiciones de trabajo y en la reforma de la inspección del trabajo en el Perú.

4.1.1 ingreso de nuevos inspectores a la dirección

La aplicación de la Ley N° 28806 supuso la implementación de la carrera del inspector laboral a través de la entrada de los inspectores auxiliares y el ascenso de inspectores de trabajo a supervisores. Es decir, significó la entrada en 2007 de un nuevo grupo de inspectores que ocupaban el cargo de inspectores auxiliares. El ingreso del nuevo grupo fue efectuado mediante un concurso público que establecía que podían postular al cargo personas con título profesional⁸². En 2001, los inspectores que formaban parte de la dirección debían de contar con grado universitario, es decir, debían de obtener el grado de bachiller en alguna especialidad⁸³.

Los inspectores que postularon en el 2007 al cargo de Inspector Auxiliar debían contar con un título profesional, es decir, necesitaban un mayor nivel académico para ejercer su función. El nivel académico que se le exigía al postulante en el 2007 era mayor al que se había exigido a los que ingresaron antes de la promulgación de la nueva ley en el 2006. “Yo creo que como antes el inspector era un poco técnico, no era profesional, es más la mayoría acá ya tiene maestría, etc., se sentían más débiles, más sujetos a ¿no?... ahora no, ahora la gente está con más conocimientos, más segura, etc. Es más, la diferencia en conocimientos con respecto a la autoridad, ya no es la misma, cualquiera de

⁸² Artículo 3º del Decreto Supremo N° 021-2007-TR: “los ciudadanos de nacionalidad peruana que sean mayores de edad y que cuenten con título profesional.”

⁸³ El Decreto Legislativo N° 910 establecía en el artículo 6.1 que: “La función inspectiva es desarrollada por los Inspectores del Trabajo quienes cuentan con grado académico universitario, con una sólida formación ética y moral, cuya situación jurídica y condiciones de servicio les garanticen independencia técnica y profesional”.

nosotros puede ver un caso y sustentarlo muy bien (...)”⁸⁴. Por tanto, en el 2007 ingresaron a la Dirección de Inspecciones 100 nuevos inspectores con un mayor nivel académico. El tener un mayor nivel académico les brindaba la posibilidad de defender mejor las actas de infracción frente a las autoridades superiores. La siguiente cita evidencia que el nuevo grupo de inspectores contaba con un mayor nivel académico:

(...) porque nuestro concurso fue un concurso muy fuerte, porque prácticamente nosotros veníamos para un puesto con un perfil muy alto. Teníamos un perfil alto para un puesto donde se pagaba poco. Claro, porque nos decían los altamente clasificados, así se burlaban de nosotros los antiguos, porque nos pedían maestría, idiomas. Si tú veías lo que nos pedían y el perfil que tienen acá, muchos tienen mejor perfil que el Superintendente porque tienen maestría, doctorados⁸⁵.

Por otro lado, el ingreso de 100 nuevos inspectores en el Ministerio significó el aumento en número de los inspectores laborales. Este crecimiento implicó que el grupo de inspectores se agrandara y pudiera constituir una fuerza frente al MTPE, los empleadores y los trabajadores. De esta manera, una inspectora afirma que “acá el número de inspectores te crea un bloque de fortalecimiento”⁸⁶. “Lo que pasa es que obviamente el hecho de que, de una u otra manera, aglutines más gente en el trabajo, como que te da más fortaleza como grupo. (...) de la gente con la que ya se contaba, tengas un grupo más sólido y más fuerte al contar con más trabajadores”⁸⁷.

⁸⁴ Entrevista Inspector 7.

⁸⁵ Entrevista Inspector 8.

⁸⁶ Entrevista Inspector 10.

⁸⁷ Entrevista Inspector 9.

Así, cuando los inspectores laborales representaron un número considerable frente a las fuerzas de poder del MTPE, pudieron conformarse como un bloque fortalecido que se enfrentaba a las diferentes presiones. Al tener un número mayor de inspecciones con un nivel académico mayor, se logró consolidar un grupo capaz de ejercer su función y respetar su autonomía. Es decir, contaban con mayor legitimidad para defender la existencia de una infracción. La siguiente cita evidencia que el número de inspectores permitía empoderar a los funcionarios:

Porque hay regiones donde hay uno o dos o tres y te debilitas. Desde mi experiencia deduzco, yo he sentido en algunos lugares más ausencia del Estado; entonces, al haber ausencia del Estado, te sientes solo, tú tienes que hacer respetar tu autonomía, tu imparcialidad. Entonces, ahí es cuando yo considero que la inspección del trabajo sí debería estar mucho más presente. Dándose cuenta cuales son las debilidades que existen⁸⁸.

4.1.2 creación de un nuevo sindicato de inspectores

En este contexto en el 2009 los nuevos inspectores auxiliares crearon un sindicato nuevo llamado el Sindicato de Inspectores (SI). Esta nueva organización se encontraba diferenciada de cualquier partido político, es decir, contaba con autonomía. Asimismo, logró representar a todos los inspectores y desarrollar una identidad en torno a su condición de trabajadores y fiscalizadores.

⁸⁸ Entrevista Inspector 10.

El nuevo sindicato tenía como objetivo representar a todos los inspectores de trabajo, es decir, incluir a los inspectores auxiliares. Desde el 2001 el sindicato mayoritario de la inspección laboral en el Perú había sido el Sindicato de Inspectores de Trabajo (SIT). El SIT había sido creado durante la vigencia del Decreto Legislativo N°910 de 2001 y en ese periodo no existía la carrera del inspector, es decir, no existía dentro de la inspección laboral el cargo de Inspector Auxiliar. “Llegó a ser un sindicato mayoritario. Pero lo que pasa es que, un poco, lo que buscó la creación de ese sindicato fue que en 2007 ingresó una nueva promoción de inspectores, que fueron 100 nuevos inspectores. (...) fue como que impulsó la creación de un nuevo sindicato, que a la larga fue el mayoritario”⁸⁹. Este nuevo sindicato incluía la participación de los inspectores auxiliares.

Al ingresar la nueva promoción de inspectores auxiliares a la dirección no se encontraban representados dentro del estatuto del SIT. Los miembros del SI Perú manifiestan que el SIT tenía varios problemas para representar las demandas de los inspectores. En primer lugar, dentro del estatuto del SIT los inspectores laborales no tenían derecho a votación en las asambleas: “habían hecho un estatuto donde indicaba que gran parte de sus miembros eran los inspectores auxiliares que no tuvieran voz ni voto”⁹⁰. En segundo lugar, los miembros del SI manifestaban que el Secretario General del SIT, Fernando Vizarraga, era miembro del APRA, esto producía que durante un gobierno aprista no pudiera tener una participación más activa y luchar por los intereses de los inspectores. Por último, el SI Perú consideraba que Vizarraga tenía muchos

⁸⁹ Entrevista Inspector 9.

⁹⁰ Entrevista Inspector 8.

intereses personales en función a su carrera política dentro del APRA, esto no permitía velar por los intereses de los inspectores. Así lo manifiesta un inspector en la siguiente cita:

Nuestro amigo Vizarraga, bueno, él era aprista, estábamos en el tiempo del APRA, ya había dos años, etc. Y no presentaba ninguna reclamación al APRA, claro no quería salir. (...) No habíamos logrado mucho con el SIT, pero sí la idea de la defensa, de que ya te respeten. (...) Hay un tema ahí que Vizarraga, Vizarraga era un miembro conspicuo de la dirigencia aprista, inclusive había sido miembro de la Comisión de Transferencia. Y luego, él, por diversas formas no acompaña en la defensa de los derechos de los inspectores. Entonces, ante esa situación, inclusive lo afilia a la CTP, todo lo que tenía que ver con un proyecto personal de poder catapultarse como parlamentario, una cosa así. Entonces, se corta eso, formando otro sindicato. ¿Por qué se tiene que crear un nuevo sindicato? (...) para pugnar por los derechos de los trabajadores⁹¹.

Algunos inspectores de trabajo que pertenecían al SIT, en conjunto con nuevos inspectores auxiliares decidieron conformar un nuevo sindicato para poder iniciar la lucha por las remuneraciones de los inspectores y las condiciones de trabajo. “Lo que pasa es que justo los beneficios del sindicato eran mínimos. Entonces, de una u otra manera, lo que se buscaba era eso, tener beneficios que se plasmaran en reivindicaciones económicas, mejores condiciones para los inspectores. Entonces veíamos también que todo lo que se había obtenido prácticamente era nada. Pensamos que con esta nueva organización se podía tener⁹². Por tanto, ante la pasividad del antiguo sindicato, el nuevo grupo de

⁹¹ Entrevista Inspector 7.

⁹² Entrevista Inspector 9.

inspectores laborales que entró en 2007 logró organizarse junto con miembros del SIT que decidieron desafiliarse e iniciar las luchas por el incremento de las remuneraciones y mejores condiciones laborales. Al ingresar un nuevo grupo de inspectores con mayores capacidades y que significaba un número importante de inspectores en la Dirección, lograron constituir un nuevo sindicato con mayor capacidad de acción.

4.1.3 Luchas sindicales

Las luchas sindicales realizadas por el nuevo sindicato permitieron desarrollar una identidad que cohesionó a los inspectores como un grupo identificado por su función y condición de trabajadores. Las primeras luchas sindicales llevadas a cabo por el SI empezaron en 2010, y tuvieron como objetivo mejorar las condiciones de trabajo y hacer frente a las prácticas antisindicales del Ministerio. Asimismo, sus acciones sirvieron para ir consolidando la nueva identidad, para aprender estrategias de movilización y captar nuevos miembros. Por tanto, estas luchas sirvieron como precedente para promover la creación de la SUNAFIL.

El sindicato estuvo conformado por los nuevos inspectores auxiliares y por inspectores de trabajo y tenía como objetivo mejorar las condiciones laborales y un aumento en la escala salarial. Buscaba representar no solo a los inspectores de trabajo, sino al nuevo grupo de inspectores auxiliares que había ingresado. Esta nueva organización se mostró activa en la reclamación de las demandas de los inspectores laborales entre el 2010 y el 2012. En el 2011 el nuevo sindicato

agrupaba a inspectores del régimen laboral de la actividad privada y contaba con 202 afiliados, es decir, más de la mitad de trabajadores de su ámbito a nivel nacional, y se posicionaba como un sindicato mayoritario y representativo de los inspectores laborales en todo el Perú. En este contexto, el sindicato de inspectores presentó una queja ante la OIT en contra del gobierno del Perú⁹³. La queja planteaba que el MTPE incumplía con sus derechos laborales y exigía el aumento de sus remuneraciones.

Además, reclamaba que el MTPE había dilatado el proceso de resolución del pliego de reclamos presentado por el SI⁹⁴. El 23 de junio de 2010 la Junta Directiva de la CATP presentó formalmente ante el MTPE el pliego de peticiones aprobado en asamblea general el 25 de mayo de ese año. El pliego de reclamos contenía propuestas para la negociación colectiva sobre incrementos remunerativos y condiciones de trabajo para los años 2010-2012. Según la queja el MTPE no mostró interés para iniciar la discusión con el sindicato respecto al pliego de reclamos presentado. Asimismo, el sindicato sostenía que “solo con posterioridad a la formulación de reiteradas denuncias ante el Congreso de la República y a instancias de comunicaciones dirigidas al MTPE desde el Parlamento nacional es que nuestro empleador se vio forzado a designar a sus representantes con el objeto de dar inicio a las negociaciones”⁹⁵.

La postura del MTPE frente a las acciones y demandas del sindicato de inspectores se caracterizó por declarar la imposibilidad de otorgar un aumento

⁹³ OIT, *Queja contra el Gobierno de Perú presentada por la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP)*, 2012. Informe N°2866.

⁹⁴ OIT, *Queja contra el Gobierno de Perú presentada por la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP)*, 2012. Informe N°2866.

⁹⁵ OIT, *Queja contra el Gobierno de Perú presentada por la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP)*, 2012. Informe N°2866.

remunerativo a los inspectores⁹⁶. En un comunicado de prensa del MTPE se estableció que el pliego de reclamaciones de la organización sindical pretendía suscribir un acta de compromiso arbitral sin considerar la Ley de Presupuesto del año 2011, lo cual constituía para el MTPE “un imposible jurídico”. Además, el comunicado de prensa establecía que los inspectores laborales dentro de sus reclamos se habían opuesto al proceso de descentralización del país, porque “prefieren seguir afincados en la capital de la República. Tampoco ven con buenos ojos la supuesta transferencia del servicio de inspectoría a la Municipalidad de Lima”⁹⁷.

De esta manera, los inspectores tenían una visión y un planteamiento sobre la necesidad de no descentralizar la inspección laboral. Sin embargo, el MTPE como institución no comprendía las demandas de los inspectores laborales, ni tenía un verdadero conocimiento de los cambios necesarios para mejorar la inspección. La OIT planteó que el gobierno no dio precisiones sobre la demanda del incremento remunerativo y se negó a someterlo al arbitraje.

Las acciones antisindicales realizadas durante 2010 a 2012 por parte del Ministerio tuvieron como consecuencia la creación de un discurso que permitió cohesionar a los inspectores en torno a sus demandas. La queja plantea que las acciones antisindicales se realizaron mediante la transferencia de inspectores de Lima a gobiernos regionales, el envío de cartas de preaviso de despido a los funcionarios, el impedimento de actividades sindicales (realización de una huelga)

⁹⁶ Oficina de Comunicación Social y Relaciones Públicas del MTPE, “Fortalecerán sistema inspectivo con apoyo de Canadá y la PUCP”.

⁹⁷ Comunicado de Prensa: “MTPE declara improcedente huelga anunciada por inspectores” 24.05.2011.

y el procedimiento disciplinario sancionatorio a los inspectores. Sin embargo, los inspectores laborales no interrumpieron sus actividades sindicales y desarrollaron estrategias para defenderse ante estas acciones.

Ante la represión al sindicato, el incumplimiento de los derechos sindicales y de sus condiciones de trabajo, los inspectores construyeron un discurso que evidenciaba la incoherencia de ser funcionarios que verifican las normas laborales y que se les incumplieran sus derechos laborales. Por tanto, tomaron conciencia de la situación de trabajadores y funcionarios en la que se encontraban. “¿Qué hace usted como inspector? Verificas que se cumpla la norma, y acá se está violando la norma, ¿te unes? Te alías casi de inmediato. Esa es una razón suficiente para que un inspector se dé cuenta de su posición y simplemente se una”⁹⁸.

La primera huelga planteada por los inspectores laborales fue declarada improcedente por parte del Ministerio. El 25 de mayo de 2011, el sindicato inició una medida de presión ejerciendo el derecho constitucional a la paralización. Sin embargo, en horas de la tarde se comunicó la ilegalidad de la huelga⁹⁹. “Representantes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo colocaron en la puerta principal del Ministerio un cartel intimidando a los huelguistas a retornar al centro de labores el día 27 de mayo de 2011, ya que en caso contrario se tomarían las acciones legales pertinentes”¹⁰⁰. Los inspectores consideran que realizar una huelga significó un gran esfuerzo, ya que los funcionarios del MTPE

⁹⁸ Entrevista Inspector 3.

⁹⁹ Auto Directoral N° 054-2011-MTPE/1/20.21.

¹⁰⁰ OIT, *Queja contra el Gobierno de Perú presentada por la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP)*, 2012. Informe N°2866.

no se caracterizaban por realizar paros, ni movilizaciones. Por tanto, la realización de una huelga por parte de los inspectores significaba una amenaza al propio Ministerio. Así lo ilustra uno de nuestros entrevistados:

Primero hubo un paro, y paros, y paros, pero el Ministerio nunca había tenido gente que le haga paros en la calle. Era un paro en horario de refrigerio, o sea, no era nada ¿me entiendes? Fue por horas, lo hicimos primero en las mañanitas, por las tardes. Al final hicimos una huelga, nunca me voy a olvidar, en mayo del 2011 y nos fuimos por nuestro pliego. Y fue horrible porque votamos, fue una huelga votada en su mayoría, y nos fuimos a la huelga durante cuatro días. Y esa huelga la declararon improcedente e ilegal. Hace unos días el Poder Judicial declaró en segunda instancia que nuestra huelga fue legal¹⁰¹.

Además, a inicios de 2010 se enviaron cartas de preaviso de despido que tenían como objetivo desactivar las acciones sindicales. El MTPE envió una carta de preaviso de despido por abandono de trabajo al Secretario General, Hipólito Carlos Javier Bráñez, quien era parte de la comisión negociadora del pliego de reclamos. La carta de preaviso establecía que el Secretario General no había agotado el procedimiento interno (visado de su solicitud por el Supervisor) para la obtención de un permiso para asistir a un evento académico. Sin embargo, la defensa del SI establece que el MTPE se negó a recibir su solicitud de permiso y realizar los visados correspondientes¹⁰². Por tanto, el sindicato consideró que la imputación contra el Secretario General tenía como fin presionar antisindicalmente

¹⁰¹ Entrevista Inspector 8.

¹⁰² OIT, *Queja contra el Gobierno de Perú presentada por la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP)*, 2012. Informe N°2866.

a la Comisión Negociadora para que acepte la “propuesta cero” del MTPE, que no ofrecía un aumento en las remuneraciones de los inspectores.

Sin embargo, cuando el empleador envió entre el 3 y el 4 de junio de 2011 cartas de preaviso a 18 afiliados incluyendo a la Secretaria General del SI, Paola del Carmen Egúsquiza, los inspectores lograron movilizarse en contra de esta acción. “Ahí sí, al toque, fue la primera huelga que hicimos ahí, me parece. Eso sí no lo podíamos permitir, o sea, comenzaron a abusar, a abusar, pero ya llegar a ese extremo de violar la ley, nosotros siendo los fiscalizadores del cumplimiento de ley, es una vergüenza. Entonces ni hablar, ahí cerramos filas y nos fuimos todos”¹⁰³. Así, los inspectores al observar que se violaban los derechos sindicales dentro del propio Ministerio se unificaron para defender sus demandas y derechos. Finalmente, las 18 cartas de preaviso enviadas a los inspectores fueron dejadas sin efecto y archivadas. No obstante, en el caso de la Secretaria General se le imputó haber asistido sin invitación a una reunión reservada del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo.

El comité de la OIT ha manifestado respecto a las cartas de preaviso de despido enviadas a los inspectores y posteriormente anuladas que “estuvo vinculada al ejercicio de actividades sindicales y que tales cartas en el contexto descrito en la presente queja no pueden dejar de tener un efecto de intimidación que obstaculiza el ejercicio de los derechos sindicales”¹⁰⁴. Por lo tanto, el MTPE realizó prácticas antisindicales dentro de la propia institución encargada de fiscalizar que las empresas cumplan con las normas laborales. Estas acciones

¹⁰³ Entrevista Inspector 3.

¹⁰⁴ Informe N°2866.

antisindicales permitieron cohesionar al grupo de inspectores y crear una identidad diferenciada de los grupos de poder.

De esta manera, a través de las acciones sindicales en las negociaciones por el aumento de sus remuneraciones y la mejora de las condiciones laborales, sumado a un contexto de hostilización del sindicato y sus miembros se logró construir un grupo identificado por ser representantes del Estado encargados de la verificación de las normas laborales, a quienes se les incumplía sus derechos como trabajadores.

En 2012, el SI presentó el segundo pliego de reclamos que correspondía al periodo 2012-2013. Sin embargo, en este contexto se había planteado la creación de una Superintendencia Nacional de Inspecciones. Por tanto, los inspectores laborales decidieron cerrar el pliego de reclamos y negociar las reclamaciones remunerativas con el empleador en el proceso de implementación de la SUNAFIL. Así lo manifiesta un inspector en la siguiente cita:

Tuvimos posteriormente el del 2012-2013. Pero ahí la base fue un poco ceder en nuestra posición, porque hubo una promesa, promesa que incluso se plasmó en ese pliego de reclamos, o en ese convenio colectivo, de que la mejora remunerativa iba a estar con la SUNAFIL, la Superintendencia. Entonces como que cerramos un pliego de reclamos con condiciones pequeñas, se podría decir, más por un tema de buena fe de que se iban a avocar a un tema de hacer una estructura remunerativa con los inspectores, con el sindicato, de mejora remunerativa, cosa que finalmente pasó¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Entrevista Inspector 9.

En consecuencia, la identidad del inspector se va articulando en un contexto de adversidad, es decir, en torno a su condición de fiscalizadores de las normas de trabajo y su condición de trabajadores vulnerados. A través de estas acciones fueron ganando mayores conocimientos sobre sus propias capacidades de lucha y sobre las estrategias necesarias para conseguir sus demandas.

4.1.4 luchas por la creación de la Superintendencia Nacional de Inspecciones

La estrategia de lucha de inspectores de trabajo por la mejora de las condiciones de trabajo y el aumento salarial cambió durante 2012. Las negociaciones entre el sindicato de inspectores y su empleador no permitieron conseguir la mejora de las condiciones de trabajo y el aumento salarial. Por tanto, la propuesta de creación de una superintendencia cambió el objetivo de lucha sindical de los inspectores laborales, ya que a través de la Superintendencia se podrían negociar la mejora de las condiciones de trabajo, el aumento salarial y el fortalecimiento de la institución. Por tanto, la creación de la SUNAFIL significaría el crecimiento de la administración encargada de las inspecciones, la construcción de una entidad estatal unificada encargada exclusivamente de la inspección del trabajo, la posibilidad de un aumento salarial y la mejora de las condiciones de trabajo.

Durante 2011, en el contexto de movilizaciones sindicales, el MTPE buscó implementar la Ley de Descentralización que implicaba la descentralización de las inspecciones a nivel nacional. Este proceso tenía como objetivo la separación de

competencias y funciones a nivel nacional, y el ejercicio del poder por los tres niveles del gobierno¹⁰⁶. Manuela García, como Ministra de Trabajo, creó el “Plan Sectorial de Transferencias de Mediano Plazo 2010-2014”, cuyo objetivo era promover una gestión descentralizada y fortalecer los mecanismos de coordinación intersectorial en materia laboral¹⁰⁷. Asimismo, se proponía un monitoreo y evaluación de las funciones transferidas a los gobiernos regionales.

La posición del sindicato respecto al proceso de descentralización de la inspección del trabajo fue negativa. El 29 de agosto de 2011 el sindicato presentó a la OIT una reclamación que alegaba el incumplimiento por parte del gobierno peruano del Convenio N° 81 sobre la inspección del trabajo¹⁰⁸. En la reclamación se establecía que el MTPE estaba violando el Convenio N° 81 de la OIT, ya que se estaba debilitando y desmantelando el sistema de inspección del trabajo a través del proceso de descentralización. La atribución de las competencias de inspección del trabajo a los gobiernos regionales implicaba la falta de control, cooperación y coordinación por parte de la autoridad central del sistema de inspección de trabajo¹⁰⁹. Por tanto, los inspectores laborales planteaban que

¹⁰⁶ La Ley de Bases de la Descentralización N° 27783 firmada durante el gobierno de Alejandro Toledo en 2002.

¹⁰⁷ La Ley de Bases de la Descentralización N° 27783 firmada durante el gobierno de Alejandro Toledo en el 2002.

¹⁰⁸ Informe
N°2866.

¹⁰⁹ El sindicato planteó que los problemas que enfrentaba el MTPE para llevar a cabo el proceso de descentralización de la inspección laboral del Plan Sectorial de Transferencias a Mediano Plazo (2010-2014) eran: 1) insuficiencia de recursos para ejercer las funciones transferidas; 2) infraestructura inadecuada para el desarrollo de las actividades de las direcciones regionales (en algunos casos se llegaba al hacinamiento del personal); 3) insuficiencia de medios logísticos (computadoras, mobiliario, útiles de oficina); 4) rotación frecuente de los directores regionales (rotación depende de gobierno regional); 5) rotación frecuente del personal contratado; 6) ausencia de un sistema de monitoreo y evaluación integral entre el sector y los gobiernos regionales; 7) desinterés del ejecutivo regional en apoyar las solicitudes de las direcciones regionales del trabajo y promoción del empleo en relación con los recursos presupuestarios para la contratación del

aplicar el “Plan Sectorial de Transferencias a Mediano Plazo” de la inspección laboral implicaba trabajar en condiciones laborales insuficientes para cumplir con su función.

Los funcionarios consideraban que la inspección laboral debía ser un ente unificado y no depender de los gobiernos regionales, ya que debido a su experiencia conocían la existencia de corrupción en los procesos de inspección en los gobiernos subnacionales. El SI planteaba en la reclamación que “el personal contratado por los presidentes regionales y no por la autoridad central, no cumple con los principios de legalidad, imparcialidad, equidad, confidencialidad, probidad y honestidad”¹¹⁰. Por tanto, la autonomía de los inspectores laborales se veía amenazada dentro de los gobiernos regionales y esto tendría consecuencias en el ejercicio de sus facultades. Además, el proceso de descentralización significaba una amenaza para la seguridad laboral de los inspectores y su futura reubicación en regiones, pues ellos habían postulado para trabajar en Lima. La siguiente cita muestra la importancia de no depender de los gobiernos regionales por el nivel de corrupción en esas zonas:

Y en Lima, que no dependiesen de un gobierno regional, al cual nosotros firmamos “ene” cartas, corrupción acá, corrupción acá, corrupción acá, para demostrar que ese presidente regional ¿quién lo elige, quién es? Es el empresariado de tu zona. O sea, ¿cómo vas a fiscalizar a quien financió tu campaña? Es diferente que tengas una Intendencia Regional, que sea autónoma y que tenga las mismas condiciones que acá. Porque en provincia, los chicos no tienen movilidad, no

personal; y 8) falta de asignación por parte del Ejecutivo Regional de recursos necesarios para la capacitación del personal.

¹¹⁰ Informe N°2866.

tienen las mismas condiciones que tenemos acá, porque acá la luchamos. Allá es más difícil porque son dos, tres, y encima su jefe inmediato es de la región¹¹¹.

En la reclamación los inspectores planteaban que la descentralización podía ahondar las diferencias existentes en la situación jurídica de los inspectores, ya que a pesar de ejercer las mismas funciones a nivel nacional, se encontraban sujetos a tres regímenes diferentes de contratación, y no se benefician todos de la misma manera, ni de la estabilidad laboral. Por tanto, los dirigentes sindicales consideraban que la descentralización significaba una amenaza para el sindicato, ya que los inspectores iban a encontrarse desarticulados y tener mayores dificultades para afiliarse.

Por último, el sindicato planteaba en la reclamación que los inspectores no se encontraban debidamente remunerados y la descentralización podía incrementar las desigualdades existentes en la remuneración entre los inspectores de trabajo y la remuneración de otros funcionarios que ejercían funciones de control como el caso de la SUNAT. De esta manera, los inspectores consideraron que uno de los mecanismos para conseguir una de las demandas centrales en su lucha, el incremento de la remuneración económica, era la creación de la Superintendencia Nacional de Inspecciones. “Sin embargo, seguíamos luchando, seguíamos luchando, y vimos que en el Ministerio no nos podían subir el sueldo pero creando la SUNAFIL podía darse, cuando se cree un nuevo órgano, con nueva escala y con todo nuevo. Entonces, esa fue otra lucha ya no solo en el Congreso, sino una lucha acá, una lucha en el MEF”¹¹².

¹¹¹ Entrevista Inspector 8.

¹¹² Entrevista Inspector 8.

En este contexto, el MTPE no estuvo de acuerdo con la reclamación ante la OIT sobre la vulneración del Convenio N° 81 de la OIT a través de la implementación de la descentralización de las inspecciones. El MTPE envió a la OIT el 1 de marzo y el 12 de noviembre de 2012 observaciones sobre la reclamación planteada por el sindicato. El gobierno, por su parte, sostenía que el proceso de descentralización no eliminaba la centralidad de la Autoridad Central dentro del Sistema de Inspección de Trabajo en el Perú¹¹³. La Dirección General de Inspecciones se encargaba de formular y ejecutar la política nacional y sectorial de inspección de trabajo, así como de administrar y supervisar el sistema funcional de la inspección laboral a nivel nacional. Por otro lado, la realización de las visitas de inspección, la ejecución de los procedimientos de sanción, la dotación de recursos y materiales, y el pago de personal habían estado a cargo del gobierno regional.

Finalmente, observamos que durante 2011 se propuso la creación de una Superintendencia de Inspecciones por parte del MTPE. De esta manera, se planteaba la creación de un organismo con competencia nacional, con patrimonio propio y autonomía funcional, económica, técnica, financiera y administrativa a través de un nuevo proyecto de ley¹¹⁴. En ese año, durante el gobierno de Ollanta Humala, se propuso la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, que iba a funcionar como la autoridad central del sistema funcional de inspección de trabajo¹¹⁵. El cambio de gobierno permitió implantar un nuevo

¹¹³ Informe N°2866.

¹¹⁴ N° 538/2011-PE.

¹¹⁵ Es importante señalar que existe un precedente al proyecto de ley que creaba la SUNAFIL, presentado por el gobierno en marzo de 2012. En 2007 el Sindicato de Inspectores de Trabajo,

modelo de inspecciones que implicaba el crecimiento de la inspección del trabajo y la institucionalización de una nueva entidad estatal.

Durante 2012 y 2013 los inspectores laborales actuaron de manera activa para que se aprobara en el Congreso el proyecto de ley que creaba la SUNAFIL. Ellos planteaban que en el MTPE existía una actitud pasiva frente a la promoción de la firma del proyecto de ley en el Congreso. Los inspectores laborales se encargaron de “hacer lobby”¹¹⁶ en el Congreso con las diferentes bancadas, ya que consideraban que no se tenía suficiente conocimiento sobre el trabajo que realizaban los inspectores laborales y las dificultades que tenían para realizar su labor tanto en Lima como en las diferentes regiones a nivel nacional. Así lo ilustra uno de nuestros entrevistados:

Y ahí, el asesor parlamentario tiene una función muy importante, él tiene que dar seguimiento, es el nexo entre el Ministerio y el Congreso. Sin embargo, vimos que había una actitud pasiva. Nosotros lo presionamos. Nos fuimos a informar congresista por congresista, porque no sabían, entonces eso significaba que el asesor parlamentario no había hecho lobby. Nosotros buscábamos las personas que votasen, porque tú sabes que hay los portavoces por cada partido, para que el proyecto de ley entre a sesión, al pleno, uy, no sabes, en la Comisión de Trabajo, en la Comisión de Descentralización... yo me he ido a Tarapoto, ahí me

ante el proceso de descentralización, planteó la necesidad de la creación de una Superintendencia de Inspecciones. De esta manera, los dirigentes del SIT se reunieron y crearon el proyecto de ley que crearía la Superintendencia Nacional de Inspección del Trabajo, SUNIT. Los dirigentes sindicales junto a Fernando Vizarraga consideraban que era necesario evitar la descentralización creando una Superintendencia Nacional que cumpliera con los requerimientos planteados por el TLC sobre la fiscalización laboral, para que el sistema de inspección de trabajo funcionara de manera más eficiente. Las conexiones del Secretario General del SIT, Fernando Vizarraga, con el APRA, les permitieron presentar el proyecto de ley que planteaba la creación de la SUNIT ante la Comisión de Trabajo del Congreso de la República. Sin embargo, el proyecto de ley no fue aprobado en el Congreso.

¹¹⁶ Término planteado por los inspectores en las entrevistas.

encontraba con el presidente de la comisión. Era un trabajo muy fuerte que lo hicieron los inspectores, nos fajamos por el proyecto, nos fajamos porque creíamos en él, nos fajamos hasta el final. Hasta el día que nos llaman y nos dicen “ya, se está viendo en el pleno y hoy día sale” y ahí pude estar más tranquila. Faltaba una votación más y dije “gracias a Dios se creó”. Entonces, ¿qué se buscaba con la SUNAFIL? Se buscaban dos cosas. Que se creara un órgano altamente especializado, donde se respetara la autonomía de los inspectores de trabajo, para que se empoderaran y pudieran hacer su trabajo, no solamente en Lima donde tenemos todo cerca, sino en regiones¹¹⁷.

Los inspectores laborales se encargaron de ir al Congreso y contactar a los diferentes parlamentarios de las bancadas y presentarles lo que hacían los inspectores y convencerlos sobre la precariedad de la función de los inspectores en los gobiernos regionales. Asimismo, los inspectores buscaban cambiar la imagen de su función ante los parlamentarios, ya que “la imagen nuestra había quedado un poco mermada por todas esas deficiencias del sistema, entonces nosotros teníamos que mejorar porque ¿cómo íbamos a exigir más? Primero, estamos discriminados y en el Ministerio había gente que no le importaba el sistema, porque teníamos varios cargos. Entonces tuvimos que luchar nosotros. El sindicato se fue a la huelga, la peleó”¹¹⁸. De esta manera, como se muestra en Carpenter (2001) era necesario que los inspectores legitimaran su función frente a la sociedad para recibir el apoyo social y poder construir su autonomía. Así, era necesario que mostraran ante actores del MTPE, del Congreso y los medios de

¹¹⁷ Entrevista Inspector 8

¹¹⁸ Entrevista Inspector 8.

comunicación la situación en la que desempeñaban sus labores y las necesidades básicas de los inspectores. Este proceso se evidencia en la siguiente cita:

No, nosotros mismos hemos ido. Nosotros mismos, la Junta Directiva. Yo, Víctor, quiénes más... y nos reunimos con Villena, me acuerdo, y hablé con él. Su asesor parlamentario trabajaba conmigo de la mano, prácticamente mis vacaciones estuve metida en el Congreso. Yo tuve que hacer eso, utilizar mis vacaciones para poder trabajar en el proyecto como parte de la Junta. Hemos trabajado y trabajado haciendo lobby, porque nos dimos cuenta que nadie conocía el proyecto ahí dentro, y nosotros teníamos que hacerlo porque el gobierno no lo hacía. No solo eso, sino que teníamos que firmar documentos dictando que había corrupción en regiones, porque tú tienes que decir si la regionalización es buena, sí porque acerca el Estado a la gente, sí porque es efectiva, sí porque es eficiente, ¿pero si eso no se da? Entonces de qué sirve la descentralización, no cumple su fin¹¹⁹.

A través de la presentación de la importancia de la inspección laboral y su fortalecimiento ante los diferentes congresistas, los inspectores lucharon por construir un sistema de inspección que fuera más efectivo, eficiente y autónomo. Por tanto, los funcionarios desarrollaron alianzas estratégicas con los congresistas. Es necesario plantear que los inspectores laborales asumían que a través de la creación de la SUNAFIL iba a ser posible que se lograra una de las demandas más importantes del SI, el aumento de sus remuneraciones. Así, el 19 de diciembre de 2012, durante el gobierno de Humala, se firmó la Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. Un inspector manifiesta la importancia de la creación de la SUNAFIL:

¹¹⁹ Entrevista Inspector 8.

Nuestra última huelga del último año fue la implementación de la SUNAFIL. Claro que tiene que venir con una remuneración adecuada, pero tiene que venir con un sistema total, cambiar esa mentalidad de ser reactivos a ser preventivos y hacer planes. Si estás altamente capacitado, tienes que tener una institución que gestione, que haga estudios, que haga análisis, y que sepa a dónde tiene que llegar. O sea, tú tienes que tener un respeto a los inspectores para que vayan y puedan llevar tu cara como SUNAFIL, y no que la gente diga: pucha, es la quinta vez que te veo, y la quinta vez que me ves la misma materia¹²⁰.

Por lo tanto, el proceso de descentralización de la inspección laboral produjo que el grupo unificado que había estado luchando por las mejoras de sus condiciones laborales, utilizara sus esfuerzos y estrategias para promover la creación y la firma de la SUNAFIL. Su creación implicaba que el sistema de inspecciones se encontraría centralizado en una autoridad encargada de delimitar las políticas a nivel nacional sobre la inspección laboral. Asimismo, la creación de la SUNAFIL implicaba que la institución encargada de la fiscalización de las normas de trabajo tuviera mayor autonomía al no depender económicamente del Ministerio, y que se logrará el aumento salarial de los inspectores.

4.2 Estrategia de los inspectores en el desarrollo de su lucha

El sindicato desarrolló estrategias específicas para lograr la promoción de la aprobación del proyecto de ley de la SUNAFIL. Las estrategias utilizadas fueron la

¹²⁰ Entrevista Inspector 8.

concientización de la problemática de la inspección laboral, el desarrollo de alianzas estratégicas con el Congreso y la presión al Ministerio a través de medios de comunicación y de la OIT. Como muestra Coslovsky (2014), la creación de un sindicato funcionó como un canal de comunicación entre los funcionarios de a pie, ya que pudieron fortalecer sus lazos como inspectores de trabajo y discutir los problemas básicos dentro del sistema de inspecciones, y articular demandas para mejorar la institución. Así, podemos encontrar que los inspectores de trabajo lograron la movilización de estructuras y prácticas para lograr una reforma en el servicio público que permitía fortalecer su autonomía y sus capacidades.

En primer lugar, cuando ingresó la nueva promoción de inspectores reconoció que era necesario luchar por sus derechos de trabajo y mejorar las condiciones de las inspecciones. Este nuevo grupo de inspectores tenía un grado de instrucción superior y, por tanto, mayores expectativas respecto a su trabajo y sus derechos como trabajadores. “Pero date cuenta que obviamente la base, o la profesión del inspector, te obliga a ser respetuoso de los derechos laborales. Entonces yo creo que la consciencia se dio, básicamente, uno, porque éramos más, y porque sabíamos que teníamos que pelear adecuadamente por nuestras condiciones de trabajo.”¹²¹. En consecuencia, plantearon la necesidad de la creación de un nuevo sindicato, el cual debía de encargarse de concientizar a los inspectores laborales sobre sus condiciones de trabajo para que se afiliaran y formaran parte de las negociaciones. Este proceso de concientización da cuenta de la construcción de canales de comunicación que permitían discutir sobre sus metas y demandas concretas (Coslovsky 2014), y permitían construir una

¹²¹ Entrevista Inspector 9.

identidad diferenciada de los grupos de poder (Carpenter 2001), ya que se identificaban con los trabajadores como trabajadores.

Por tanto, el año 2007 estuvo marcado por la contratación de un grupo nuevo de inspectores, dentro de un proceso de selección que exigía mayores capacidades de los funcionarios, y un proceso de capacitación de los inspectores. Estos factores permitieron que se consolidar un grupo de funcionarios capaces de organizar a los inspectores y articular una identidad en un contexto de adversidad. Este nuevo grupo logró iniciar sus negociaciones y conseguir resultados a través de la organización de sus colegas en un sindicato. Sin embargo, para consolidar un grupo cohesionado que luchara por sus demandas era necesario construir un discurso que permitiera articular una identidad.

4.2.1 casa de herrero cuchillo de palo: el proceso de identificación

Los inspectores laborales manifiestan que siempre fueron conscientes de que las condiciones laborales en las que se encontraban no cumplían con lo establecido en el Convenio N° 81. Incluso plantean que en la década de 1990, cuando realizaban las visitas de inspección, eran cuestionados por los empleadores, ya que estaban encargados de la fiscalización de las normas laborales en el sector privado, sin embargo, el Estado incumplía con sus derechos laborales. Los inspectores, al tener conocimiento sobre las normas laborales, tenían conocimiento de que se estaban incumpliendo sus derechos.

No obstante, no era suficiente tener el conocimiento sobre el incumplimiento de sus derechos laborales, era necesario desarrollar una conciencia sobre el

problema. “Sin embargo, había muchos compañeros que ya tenían interiorizado ese tema, entonces era como que tenías captar más atención de tus afiliados. Pero era un tema de decir „oye, si quieres ser inspector de trabajo, protege tus derechos laborales“. Era algo básico que la gente fue entendiendo”¹²². Como plantea Coslovsky (2014), la organización funcionó como un canal de comunicación que permitió que los inspectores pudieran conversar sobre sus principales problemas respecto a la inspección del trabajo. Esta discusión contribuyó a afianzar una identidad basada en su función de fiscalizadores y sus necesidades como trabajadores.

Asimismo, el SIT no había tenido una participación activa en la lucha por las demandas laborales de los funcionarios durante el gobierno de Alan García. Los inspectores se habían acostumbrado a la situación en la que se encontraban y tenían temor de perder su trabajo en la lucha por sus demandas. “Por eso, porque eran antiguos, tenían un trabajo y ganaban lo que ganaban y se habían acostumbrado. Y yo entiendo que al momento de verse que podían perder sus puestos de trabajo, por eso de la descentralización, empezaron a ver más, y vieron, de alguna manera yo pude haber sido la cabeza, pero sin la gente tú no eres nada”¹²³. Además, eran funcionarios con menores expectativas respecto al reconocimiento social y económico de su función.

Los nuevos inspectores observaron que la mayor parte de funcionarios tenía una actitud pasiva frente a las condiciones en las que debían de cumplir su función y frente a la remuneración que tenían. Por tanto, decidieron participar de

¹²² Entrevista Inspector 9.

¹²³ Entrevista Inspector 8.

manera activa en el proceso de cambio de la situación. Así lo ilustra uno de nuestros entrevistados:

Y desde el 2007 hasta el 2009, Fernando, con el nuevo régimen, con el nuevo gobierno, Fernando era netamente aprista, y como era aprista él tenía que decir lo que el gobierno le decía. Yo no soy de ningún partido, entonces yo he tomado la decisión de seguir en mis conceptos venga quien venga. Un dirigente sindical siempre tiene que estar alerta de que haya injusticias. Y nosotros, desde el 2009 que formamos el sindicato, decidimos mejorar las condiciones que teníamos y no entendíamos por qué tantos años, este sindicato de Fernando, que fue un sindicato anterior, yo no entendía por qué no habían hecho nada, yo no entiendo cómo alguien podía vivir con ese sueldo, cómo alguien podía estar tantos años con esta remuneración tan discriminatoria¹²⁴.

Por tanto, los inspectores laborales a través de la creación del sindicato comenzaron a *abrirles la mente* a los inspectores laborales¹²⁵. La estrategia que desarrollaron inicialmente fue plantear la problemática del ejercicio de su función y las condiciones laborales a los demás inspectores. De esta manera, inicialmente se dedicaron a conversar con ellos para plantearles la problemática de la inspección y la necesidad de actuar. Es decir, realizaron trabajo de base dentro de la Dirección: “Tienes que hacer trabajo de base, convencer a la gente. Primero, un dirigente tiene que ser una persona que trabaja, capacitada, una persona que tenga un comportamiento adecuado. Yo tenía la misma carga a pesar de mis licencias”¹²⁶. Así, de manera progresiva los inspectores se fueron desafiliando del

¹²⁴ Entrevista Inspector 8.

¹²⁵ Planteado en entrevista realizada a Inspector 9.

¹²⁶ Entrevista Inspector 8.

antiguo sindicato y comenzaron a formar parte de las luchas sindicales del SI. La siguiente cita muestra el proceso de concientización de los inspectores:

Cómo podían aguantar tantas injusticias. Entonces, cuando tú comienzas a abrirle la mente a la gente, y se dan cuenta que esto es injusto, y además porque estaban alertas que muchos podían perder sus puestos de trabajo con la descentralización, gente que aquí había estado años de años. Era injusto que ellos salieran a la calle, a diferencia de esta nueva camada que era joven, que nos podíamos ir a otros trabajos, era injusto. Nosotros, unificar esos criterio, esas necesidades, nosotros dimos un cambio para mejor. Ellos no entendieron por qué se quedaron y se unieron poco a poco, porque ese sindicato inició con 25, 75, de ahí 150 y de ahí se convirtió en un sindicato mayoritario¹²⁷.

La identidad construida por los inspectores laborales se articuló desde 2009 en torno a las demandas del sindicato sobre sus condiciones de trabajo. El discurso del sindicato giraba en torno a la función de fiscalización que cumplían los inspectores laborales en el MTPE, según la cual debían ir a las empresas a verificar que los empleadores estuvieran cumpliendo con la normativa laboral. Sin embargo, el propio MTPE, empleador de los inspectores laborales, incumplía con los derechos laborales de sus trabajadores, en especial de los encargados en verificar las normas de trabajo. Así lo manifiesta un inspector:

Entonces, la concientización básica fue: si nosotros finalmente fiscalizamos derechos laborales, ¿cómo se nos van a incumplir estos derechos laborales a nosotros? Y te explico, por ejemplo, si un trabajador que desempeña la misma función gana el triple que nosotros, se vulnera la discriminación, hay discriminación ahí. Por tanto, si nosotros en las empresas sancionamos por ello, ¿cómo a

¹²⁷ Entrevista Inspector 8.

nosotros se nos puede estar aplicando esto? Ahora, si nosotros también sancionamos porque un empleador no se sienta contigo a negociar colectivamente, ¿cómo puede ser que a nosotros nos pase eso? Entonces, nuestro lema fue: “*en casa de herrero, cuchillo de palo*”. Tú inspeccionas por los derechos laborales de los trabajadores y estás permitiendo que tú mismo, que fiscalizas eso, no se te cumplan, entonces ¿saben qué? Vamos a concientizarnos, vamos a darnos cuenta que si no realizamos una labor adecuada, si no nos defendemos a nosotros, ¿cómo vamos a defender a los trabajadores? Entonces ahí se fue mentalizando la gente. Oye, si tú eres inspector y quieres proteger los derechos de los trabajadores, no eres capaz de proteger los tuyos mismos. Cómo va a ser que se vulnere la libertad sindical, la igualdad, entonces todo eso fue la concientización. O sea, para ser un inspector primero defiende tus propios derechos laborales¹²⁸.

Los inspectores a través del trabajo de bases se encargaron de difundir el lema “en casa de herrero, cuchillo de palo”, para demostrar que el propio Ministerio como empleador estaba incumpliendo las normas laborales a los encargados de fiscalizar el adecuado funcionamiento de la normativa laboral. Este lema permitía identificar a los funcionarios en torno a su condición de trabajadores vulnerados y permitía construir un espíritu de cuerpo para enfrentarse a su empleador. Los dirigentes empezaron a concientizar a los demás inspectores sobre la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo de los inspectores y su aumento salarial; esto contribuiría a fortalecer su función y mejorar la efectividad de la inspección laboral. Este proceso de concientización se muestra en la siguiente cita:

¹²⁸ Entrevista Inspector 9.

Si tú quieres cumplir adecuadamente con tu función, ten las condiciones como para que lo cumplas. ¿Cómo voy a fiscalizar derechos laborales si a mí no me los cumplen? Es muy contradictorio eso. Siempre lo vamos a hacer, pero siempre también lucha por ti mismo, para que te lo cumplan a ti. Porque si no, incluso compañeros de nuestras universidades nos decían: oye, cómo me exiges a mí que deposite la CTS si a ti no te cumplen. Entonces eso teníamos que sacarlo de la mente de todos y hacer cumplir nuestros derechos laborales¹²⁹.

Esta nueva identidad permitió que los inspectores a través de la organización sindical movilizaran recursos para mejorar sus condiciones de trabajo. Para ellos era algo nuevo salir a protestar por sus demandas. Inicialmente comenzaron realizando plantones a la hora de almuerzo, y de manera progresiva a medida que se intensificaba el conflicto realizaron su primera huelga. Muchos no tenían una experiencia previa en la participación dentro de un sindicato, ni era normal que los inspectores del MTPE salieran a protestar como otro tipo de trabajadores: “Por ejemplo mi vida, yo nunca había subido a un camión a gritar en la calle de aquí al Congreso, y la gente caminaba de aquí al Congreso. Tú, a ver, haz eso, es imposible que una persona que está acostumbrada a trabajar acá, a no hacer bulla, a no reclamar, que vaya a hacer eso... eso a ti te da fuerza, compromiso para luchar hasta el final”¹³⁰. Así, se fueron identificando en torno a una organización sindical y comenzaron a participar de manera activa.

Los inspectores de trabajo desarrollaron mecanismos de movilización interna para presionar al MTPE. Es decir, articularon al grupo de inspectores en torno a un discurso que permitía construir una identidad coherente. No obstante,

¹²⁹ Entrevista Inspector 9.

¹³⁰ Entrevista Inspector 8.

su estrategia no se limitó al plano interno, ya que fueron necesarias alianzas estratégicas con actores para ejercer mayor presión sobre el Ministerio y lograr la reforma estatal. “Entonces, no solamente usábamos mecanismos internos como una presión a tu empleador, mediante una huelga o plantones, sino también mecanismos externos, que eran muy importantes, como acudir al Congreso, a las centrales sindicales, acudir a la OIT. Eso era fundamental. Como que presionábamos de esa manera para que al Ministerio no le quedara otra opción que negociar”¹³¹.

4.2.2 estrategia política e internacional

Después de iniciar el proceso de concientización de los inspectores laborales fue posible plantear la lucha por las demandas sindicales y la promoción de una entidad estatal encargada exclusivamente de las inspecciones. Por tanto, los dirigentes sindicales plantean que era necesario desarrollar una estrategia completa para poder conseguir sus logros. Carpenter señala que las autoridades políticas conceden acción a los burócratas cuando les resulta problemático restringirla, como en el caso de la construcción de coaliciones que hace más costoso a los políticos resistirla (2001). Las coaliciones construidas por las burocracias insertas dentro de un sistema permiten fortalecer la institución (Carpenter 2001). Por tanto, las coaliciones que lograron formar los inspectores del Estado con congresistas y los medios de comunicación fueron básicas para el fortalecimiento de su función y de su autonomía. Asimismo, Coslovsky plantea que

¹³¹ Entrevista Inspector 9.

las organizaciones de funcionarios permiten construir alianzas estratégicas para lograr una reforma dentro del Estado (2014).

En primer lugar, los inspectores laborales tenían que desarrollar una lucha sindical que los identificara con la sociedad, es decir, presentar sus demandas de manera ordenada ante la población y la prensa. Por tanto, organizaban plantones en el horario de almuerzo, y presentaban ante las personas y los trabajadores del Ministerio, las dificultades que tenían para cumplir su función. En la siguiente cita se muestran las estrategias de lucha desplegadas por los inspectores:

Y el hecho de identificarte con la población, porque nosotros no salíamos a la calle a tirar piedras, nosotros salíamos y explicábamos el motivo de nuestras huelgas. La gente no sabía que a nosotros no nos pagaban la CTS, la gente no sabía que ganábamos eso, la gente no sabía que éramos discriminados, no sabían que no teníamos movilidades. La gente qué veía: ah, ya, me haces un mal servicio, pero no veían que de nosotros no dependía, nosotros éramos operadores y que todo era un sistema, y que el Ministerio nunca lo iba a poder dar mientras que no hubiera un órgano que tuviera un presupuesto único que sea descentralizado. Entonces, durante muchos años he intentado limpiar la imagen del inspector, tanto nacional como internacionalmente¹³².

Los inspectores percibían que su función no era reconocida en la sociedad, y particularmente frente a los empleadores, los trabajadores y el propio Ministerio. Era necesario mostrar ante la sociedad y los medios de comunicación, cuáles eran las deficiencias del sistema de inspección y de las condiciones de trabajo de los inspectores, que tenían como resultado un sistema de inspecciones deficiente. Es

¹³² Entrevista Inspector 8.

decir, demostrar que las carencias de la inspección de trabajo no dependían exclusivamente de ellos como funcionarios, sino de la precariedad de un sistema que no les brindaba las condiciones necesarias para poder ejercer su función. Así lo ilustra uno de nuestros entrevistados:

La raíz de todo esto es que los inspectores de trabajo siempre han sido mal vistos por la sociedad. Entonces había que concientizar a la gente que en realidad, en el sector público, nosotros éramos los profesionales peor pagados de todos, se podría decir, y que inspectores de otras entidades, a pesar de hacer labores similares a las de nosotros, les pagaban incluso el triple de nuestra remuneración¹³³.

Los inspectores se encargaron de contactar a la prensa para poder lograr poner el tema en agenda. Lograron acudir a programas de noticias y convocar a la prensa escrita para mostrar los incumplimientos de sus derechos. “Lo otro fue netamente prensa. Y eso es lo que le dolió en el alma, la prensa. Y la prensa muy amiga, nos veían y veían que era una lucha justa”¹³⁴.

A través de la identificación con los medios de comunicación los inspectores buscaban legitimar la función que cumplían frente a la sociedad civil. Carpenter plantea que es necesario para adquirir autonomía que los funcionarios muestren capacidad, y que los partidos políticos y la sociedad consideren que los funcionarios proveen beneficios y soluciones a la problemática social (2001). En este caso, se observa que los inspectores laborales buscaban legitimar su función frente a la sociedad a través de los medios de comunicación, para que conocieran su problemática como funcionarios y comprendieran las dificultades que tenían

¹³³ Entrevista Inspector 8.

¹³⁴ Entrevista Inspector 8.

para ejercer su función. Los inspectores fueron construyendo su autonomía a través de la lucha por la creación de la SUNAFIL al buscar legitimar su función frente a la sociedad, para que los apoyen en la creación de una entidad estatal autónoma.

Por otro lado, los dirigentes sindicales utilizaron estrategias de presión al MTPE a través de organismos internacionales. De esta manera, como señalamos anteriormente, enviaron una queja a la OIT planteando el incumplimiento del Convenio N° 81 al atentar contra la libertad sindical y una reclamación por la implementación de la descentralización de la inspección laboral en el Perú. Así lo manifiesta un inspector en la siguiente cita:

La queja fue en el 2011 y el año siguiente, me parece, yo presento la reclamación al Convenio 81. Una queja es por atentado contra la libertad sindical. Yo presenté porque nos querían trasladar a nosotros, porque sancionaban a los dirigentes, y esa queja ha sido ampliada, ampliada, cada vez que nos han ido golpeando. Después yo presenté la Reclamación del Convenio 81, porque se estaba afectando lo que era la descentralización del Sistema Inspectivo, nos estaban desapareciendo. (...) Entonces el derecho internacional, no solo nacional, hicimos, para que de alguna u otra manera pudiésemos nosotros no ser pasados a la región Lima. Porque lo que querían era pasarnos a la Municipalidad, pero la Municipalidad no le interesaba fajarse ese tema, no era una prioridad. Entonces, nosotros decimos: no, un órgano único, un órgano descentralizado¹³⁵.

A través de la queja y la reclamación presentadas por el SI se logró promover la creación de una escala salarial en coordinación con el MEF y detener el proceso de descentralización y de las acciones antisindicales por parte del

¹³⁵ Entrevista Inspector 8.

gobierno. El comité encargado de analizar la queja estableció que existían prácticas por parte del MTPE que eran antisindicales¹³⁶. Asimismo, la OIT planteaba que era necesario que el MTPE realizara gestiones ante el MEF para el examen de la aprobación del incremento salarial de los inspectores. Además, el comité recomendó al gobierno que tomara medidas para modificar la ley respecto a la declaración de la ilegalidad de la huelga por parte de la propia autoridad administrativa, y que dependiera de la decisión de un órgano independiente de las partes. La siguiente cita muestra que la presión internacional fue una estrategia exitosa para ejercer presión sobre el gobierno.

(...) como esto era una violación de normas inclusive internacionales, apelamos a instancias internacionales. Ahí recién pararon la mano, porque si no nos iban a botar. Frente a eso nos dimos cuenta de que nosotros sí tenemos conocimiento y para frenar este abuso tuvimos conocimiento pleno de que sí podemos reclamar las normas y tienen que cumplirse. Y no importa así sea el ministro o así sea el presidente, la ley, la constitución es una sola y se tiene que respetar¹³⁷.

Una de las estrategias centrales desarrollada por los inspectores fue la creación de alianzas estratégicas con congresistas. Coslovsky afirma que los sindicatos permiten que los funcionarios recluten aliados para lograr reformas dentro del aparato estatal que permitan fortalecer su función (2014). Los inspectores se encargaron de presentar ante el Estado, en especial los congresistas, la problemática de la inspección laboral en el Perú. Así lo ilustra uno de nuestros entrevistados:

¹³⁶ OIT, *Queja contra el Gobierno de Perú presentada por la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP)*, 2012. Informe N°2866.

¹³⁷ Entrevista Inspector 3.

Hicimos varias huelgas, presentamos cartas no solo al Congreso, presentamos cartas a la PCM, a cada uno de los congresistas, a todos los miembros de la Comisión de Trabajo. Después tuvimos reuniones en la PCM, reuniones con el Premier, después fuimos a la Defensoría. Hemos tenido “ene” reuniones políticas y también acciones legales, como estas. En una época tuvimos la denuncia fiscal por las huelgas. Y eso básicamente, hasta que salió la SUNAFIL, se implementó, participamos en las comisiones (...) ¹³⁸.

Dentro de este proceso uno de los congresistas que estuvo más involucrado en el tema de la inspección laboral fue Yohnny Lescano ¹³⁹. El congresista intervino en 2012 en la Comisión de Trabajo del Congreso para postular la necesidad del fortalecimiento de las inspecciones de trabajo. El congresista planteaba la necesidad de cumplir con los derechos laborales de los inspectores respecto al incumplimiento del bono de alimentación, movilidad y compensación vacacional, el incumplimiento de la CTS y el no pago de asignación familiar devengadas de 2008 a 2011. Además, durante 2013 el congresista Lescano acompañó a los inspectores en la huelga que realizaron.

De esa manera, los inspectores laborales consiguieron entablar una alianza estratégica dentro del Congreso que ejercía presión sobre el MTPE. Así, los inspectores lograron poner en agenda dentro de la Comisión de Trabajo la importancia de la función del inspector y la necesidad de fortalecer la inspección a través del cumplimiento de las normas de trabajo. La siguiente cita evidencia la estrategia desarrollada por los inspectores para obtener el apoyo del Congreso:

¹³⁸ Entrevista Inspector 8.

¹³⁹ Congresista perteneciente al partido político Acción Popular.

Claro, en las votaciones. Acá también ayudó en la última negociación. Él [Yhonny Lescano] vino porque nos querían botar. Lo que pasa es que fuimos a la Comisión de Trabajo y teníamos contactos con todos los congresistas de esa comisión. Claro, porque esa es la forma de luchar. ¿Dónde se va a ver tu proyecto? En las comisiones de trabajo. Tienes que irte a las comisiones, hablar con los asesores de los congresistas y con los portavoces. Tú tienes que saber a dónde apuntar si quieres que un proyecto de ley funcione, sino no va a funcionar. O sea, esperando acá y esperando que vengan las cosas, nunca va a pasar. Tienes que hacer un trabajo de calle y trabajo jurídico, y todos tienen que saber porque la gente tiene que conocer. Si la gente no conoce, el congresista no conoce, el congresista nunca va a votar. O sea, tú tienes que llegar y explicarle. Si bien es cierto, puedes llevarle la documentación bien puesta, tienes que llevarle una ayuda memoria para que él sepa lo concreto, porque tiene mil cosas en la cabeza. Los asuntos jurídicos se los da a su asesor. Cuántas veces hemos ido a la comisión de trabajo a pelearla, a pelearla¹⁴⁰.

Los inspectores a través de los contactos con los congresistas presentaron la importancia de la firma e implementación de la SUNAFIL. Así, se encargaron de mostrar el rol del inspector, los peligros de la descentralización de la inspección del trabajo a las regiones que centralizara una política de inspección del trabajo. El sindicato buscó el apoyo del Congreso a través del discurso sobre la precariedad laboral de la inspección y ejercer presión sobre el MTPE.

Por último, respecto a la última estrategia desarrollada por los inspectores fue la defensa jurídica que realizaron a través de la contratación de un abogado. “Pero tus estrategias sindicales tienen que ser distintas, pueden cambiar, pueden

¹⁴⁰ Entrevista Inspector 8.

venir de fuera y de fuera viene la presión. Y si Manuela García no me botó fue por eso, por mis estrategias de defensa. Me defendí jurídicamente, en prensa e internacionalmente. Si no hubiera tenido esas estrategias...”¹⁴¹. De esta manera, a través de la estrategia jurídica pudieron desarrollar la reclamación y la queja planteada ante la OIT. Además, la estrategia jurídica funcionaba para defenderse frente a las cartas de preaviso de despido enviadas a los inspectores por su empleador.

La organización sindical permitió que los inspectores laborales movilizaran diferentes recursos para poder lograr una reforma dentro del Estado que permitía construir un aparato estatal autónomo. La estrategia tenía como objetivo concientizar a la prensa y la sociedad sobre el rol que cumplían los inspectores laborales y las dificultades que enfrentaban para cumplir una función efectiva. Así, utilizaron los medios de comunicación como mecanismo de presión ante el MTPE, ya que exponían las carencias en las que los inspectores ejercían su función. Además, en la línea de Carpenter (2001) buscaban legitimar su función frente a la sociedad. Por otro lado, los inspectores utilizaron una estrategia internacional al buscar el apoyo de parte de la OIT y de la CATP para defenderse ante las acciones antisindicales de su empleador y el proceso de descentralización. Por último, los inspectores laborales se encargaron de buscar aliados estratégicos dentro del Congreso para que ejercieran presión para lograr la mejora de las condiciones laborales de los inspectores. Esta estrategia también sirvió para promover la firma e implementación de la SUNAFIL.

¹⁴¹ Entrevista Inspector 8.

4.3 Conclusiones

Como se muestra en la teoría planteada por Coslovsky, la movilización de estructuras y prácticas a través de una organización sindical permite que los funcionarios puedan identificarse, cohesionarse y desarrollar estrategias complejas para lograr una reforma en el servicio público (2014). El ingreso de una nueva promoción de profesionales con mayor grado académico, mejor capacitado y con más expectativas permitió que buscaran la mejora de sus condiciones laborales y de la institución encargada de las inspecciones de trabajo. La insatisfacción de estos funcionarios en un contexto de malas condiciones laborales y de trabajo significó la creación de un sindicato que permitía representar sus intereses y fomentar la cohesión de los miembros (Coslovsky 2014). Así, la formación del sindicato funcionó como mecanismo para construir una identidad que los cohesionaba como un cuerpo de inspectores organizado. A través de la organización sindical desarrollaron estrategias para luchar por sus derechos como trabajadores y, luego, para promover la aprobación de una entidad estatal autónoma.

Este capítulo muestra que el crecimiento burocrático se logra alcanzar por el espíritu de cuerpo desarrollado por los inspectores. Los inspectores laborales se encargaron de construir una identidad sindical que permitía cohesionar a los inspectores en torno a un discurso. Esta identidad se construyó en base a las condiciones desfavorables en las que los inspectores desempeñaban su función. Por tanto, la identidad del inspector laboral permitió construir un espíritu de cuerpo que cohesionaba a los funcionarios como un grupo con metas específicas. El

espíritu de cuerpo significó que los inspectores actuaran de manera organizada por metas específicas: el fortalecimiento de la inspección del trabajo y el aumento salarial. Es decir, el espíritu de cuerpo les permitía concebirse como un grupo empoderado y numeroso, capaz de luchar por demandas específicas para la mejora del sistema de inspecciones. Asimismo, al construir un espíritu de cuerpo coherente los inspectores se defendían de las presiones externas y lograban ampliar su margen de autonomía.

El empoderamiento de los inspectores laborales nos lleva a preguntarnos respecto a la posibilidad del abuso de poder que puede suceder al ejercer su función. No obstante, el poder de los inspectores laborales se encuentra fundamentado en sus alianzas estratégicas con organismos internacionales como la OIT. Por tanto, los inspectores laborales pretenden cumplir con su función y defienden su autonomía en base al respaldo que le otorga la OIT y sus convenios. Así, la legitimidad de su función como un cuerpo de inspectores autónomos se encuentra fundamentada en las alianzas estratégicas que desarrolla con los actores de la sociedad: congresistas, OIT y medios de comunicación.

En la línea de Geddes no solo importa que existan las facultades y la autonomía de los inspectores laborales dentro de la norma, es necesario que los inspectores laborales puedan ejercer sus facultades en la práctica (1990). En otras palabras, es necesario que existan las condiciones de trabajo y laborales que les permitan ejercerla. Así, cuando un inspector no tiene movilidad y debe usar la de la empresa en las minas, no tiene el respaldo de la institución frente a las presiones de la empresa. De igual forma, cuando no cuenta con materiales para recolectar las pruebas necesarias y cuando no son reconocidos frente a los

empleadores, sus facultades establecidas en la norma se reducen en la práctica. Por tanto, a través de la formación del SI –y en base a su condición de trabajadores y fiscalizadores– se articularon y organizaron sus demandas; las que pretendían mejorar las condiciones de trabajo y laborales que les permitieran ejercer su función de manera adecuada y efectiva. Estas luchas fueron teniendo diferentes logros que los fueron consolidando como un grupo cohesionado.

Por tanto, los inspectores de trabajo lucharon por mejorar sus condiciones laborales y por la creación de un aparato burocrático autónomo unificado y centralizado en la inspección laboral. La creación de una superintendencia implicaba el fortalecimiento de la institución, ya que todos los esfuerzos se encuentran centralizados en cumplir con la normativa y hacer más efectiva a la institución. La creación de la SUNAFIL se produjo por el impulso de los inspectores a la aprobación de la ley mediante diferentes estrategias desplegadas, que implicaban la legitimación de su función frente a la sociedad civil, la presión internacional por parte de la OIT y el desarrollo de alianzas estratégicas con el propio gobierno.

Es importante resaltar que a lo largo de la elaboración de un discurso coherente y de un sindicato activo en la lucha por la construcción de la institución los inspectores laborales fueron empoderándose. Este empoderamiento permitió que ellos desarrollaran autonomía respecto de los altos mandos del Ministerio y defendieran su posición frente a lo que debe ser la inspección del trabajo. Por tanto, la lucha inicial por los derechos de los inspectores permitió construir un cuerpo de inspectores más autónomo y capaz de negociar con el Estado.

Quinto Capítulo

Conclusiones



La investigación se ha encargado de analizar el crecimiento burocrático de las agencias estatales y el fortalecimiento de la autonomía de los funcionarios dentro de un contexto de debilidad estatal. Desde la literatura se observa que el Estado peruano es reconocido por su debilidad institucional (Soifer 2015 Dargent, Manuscrito: 18). La burocracia en el Estado peruano se caracteriza por la ausencia de fiscalizadores y por las dificultades que enfrenta para ejercer su autonomía. Sin embargo, existen casos de crecimiento estatal promovido por los propios funcionarios del estado.

El caso de la presente investigación se ha centrado en la inspección laboral en Lima, donde se muestra el crecimiento del aparato estatal a partir de 2001 hasta la consolidación de una Superintendencia de Inspecciones en 2012. El caso analizado mostró un proceso complejo marcado de avances y retrocesos a lo largo de la historia, en el cual las presiones de los diferentes gobiernos marcaban la línea de las políticas laborales. Por tanto, la creación de una superintendencia centralizada en la inspección del trabajo con mayor autonomía nos llevó a preguntarnos sobre los procesos que permitieron su construcción. Así, no era suficiente con explicar los factores exógenos, sino que era necesario conocer las fuerzas internas que permitieron impulsar una reforma desde abajo.

Existe literatura que plantea una perspectiva del Estado monolítica y universal, sin embargo, encontramos teorías que demuestran la existencia de diferencias dentro de los propios Estados. La teoría de Weber describe un *tipo ideal* de Estado caracterizado por la soberanía interna y externa, la legitimidad del uso de la violencia, y el control adecuado de la autoridad política (Risse 2011:1). No obstante, la literatura muestra que los Estados y las burocracias no funcionan

de manera exacta y universal, pues dentro de éstos podemos encontrar agencias estatales con diferentes niveles de capacidad estatal y autonomía (Risse 2011, Dargent, Manuscrito, Bersch et al. 2013).

De esta manera, la presente investigación ha buscado identificar los dos factores centrales que permitieron el crecimiento burocrático desde abajo de la inspección del trabajo: exógenos y endógenos. En diálogo con Soifer (2012) y Coslovsky (2014) la tesis plantea que para producir una reforma dentro del Estado desde abajo es necesario que se produzca una coyuntura crítica que permita abrir una ventana de oportunidad para que los funcionarios puedan desarrollar estrategias innovadoras.

La coyuntura crítica observada en el caso de los inspectores laborales se inicia tras el regreso a la democracia, durante el nuevo gobierno de Valentín Paniagua, pues se creó un nuevo contexto para la inspección laboral al crear nueva ley que definía mejor la función del inspector y sus facultades, y le otorgaba seguridad laboral al funcionario. A partir del 2001 se comenzó a construir un escenario favorable para la inspección de trabajo y el fortalecimiento del sistema de inspecciones en el Perú. El número de inspectores a nivel nacional aumentó desde el 2001, así como el número de inspecciones realizadas a nivel nacional. Así, observamos que se presentó un escenario donde las propias autoridades del Ministerio del Trabajo buscaron promover el fortalecimiento de la inspección y la realización de un mayor número de inspecciones a nivel nacional.

Sin embargo, recién en el 2006 encontramos que se producen las condiciones permisivas planteadas por Soifer, pues se presenta un contexto particular que abrió una ventana de oportunidad para producir el cambio dentro de

la inspección del trabajo. Este contexto estuvo marcado por un modelo de difusión institucional en la región latinoamericana que promovía el fortalecimiento del sistema de inspecciones (Murillo y Shrank 2005).

La condición permisiva identificada en el caso analizado es la firma de TLC con EEUU y Canadá que exigían al Estado peruano profesionalizar y fortalecer el sector trabajo. Por lo tanto, en el 2006 se promulgó la Ley General de Inspección del Trabajo, esta nueva normativa se adecuaba a las directrices del Convenio Internacional N°81. Este acuerdo comercial exigía que Perú ajustara al MTPE a las normas internacionales de trabajo, en específico al Convenio 81 de la OIT. Además, en el 2008 se firmó el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Perú que incluía un Acuerdo de Cooperación Laboral entre Canadá y el Perú. De esta manera, se buscaba proteger y hacer efectivos los derechos de los trabajadores a través del fortalecimiento de los asuntos laborales y el cumplimiento de los acuerdos internacionales sobre el trabajo.

La presión internacional que promovía el fortalecimiento de las inspecciones generó un contexto particular. En este escenario de fortalecimiento y de expectativas sobre la inspección del trabajo, los inspectores laborales mantuvieron condiciones laborales desfavorables y amenazas contra su autonomía. Desde la perspectiva de Carpenter las autoridades políticas limitan la discrecionalidad de los funcionarios a través de las normas, los procedimientos administrativos, y el presupuesto, entre otras medidas (2001). Los gobiernos otorgaron mejores leyes, normas, reglamentos, algunos elementos en infraestructura y capacitaciones a los funcionarios. Sin embargo, fueron limitando la acción de los funcionarios a través de las condiciones laborales, la infraestructura y la presión por parte del Ministerio.

Esto generó un contexto de insatisfacción y desmotivación por parte de los inspectores sobre el rol que cumplían y su condición como trabajadores.

De esta manera, la apertura de una ventana de oportunidad generó un contexto de oportunidad política (Coslovsky 2014) para que los inspectores pudieran promover un cambio dentro de la Dirección, ya que contaban con un contexto de fortalecimiento del sector trabajo a nivel latinoamericano. Los inspectores insatisfechos y desmotivados por las expectativas que tenían respecto de su función y el aumento de sus capacidades, aprovecharon el contexto de oportunidad política que se presentaba.

El factor endógeno se refiere al despliegue de estrategias innovadoras creadas por los inspectores para lograr un fortalecimiento burocrático desde abajo. En la línea de Orihuela (2014), el modelo de difusión institucional de fortalecimiento de la inspección no produjo una homogenización de las estructuras estatales en Latinoamérica. En el caso peruano, los inspectores desarrollaron estrategias innovadoras para el fortalecimiento de la institución. Estos funcionarios lograron promover la aprobación del proyecto de ley que creaba la superintendencia de inspecciones. Este proceso se logró a través de una organización sindical que funcionó como canal de comunicación y permitió cohesionarlos a través de sus demandas y metas como grupo homogéneo (Soifer 2012). Los inspectores desarrollaron estrategias para lograr mejorar sus condiciones de trabajo, lograr un aumento salarial y mejorar la institución a través de la creación de la Superintendencia.

La función del sindicato fue sumamente relevante para que los inspectores laborales pudieran identificarse y cohesionarse como un cuerpo de inspectores.

Como se muestra en la teoría de Coslovsky el sindicato funcionó como un medio de comunicación que permitió discutir las demandas y metas de la inspección del trabajo (2014). Las luchas sindicales iniciales realizadas por los inspectores con el objetivo de mejorar sus condiciones laborales funcionaron para crear un discurso que permitió articular una identidad y cohesionarlos como un cuerpo de inspectores.

La primera estrategia desarrollada por el sindicato de inspectores fue generar conciencia acerca de cómo sus derechos eran vulnerados. Paradójicamente, los derechos de estos funcionarios se incumplían. Así, articularon un discurso en torno a la idea de “en casa de herrero, cuchillo de palo”, la incoherencia existente dentro del Ministerio de Trabajo de incumplir con las normas de trabajo, siendo la institución encargada en el Perú de fiscalizar el cumplimiento de las normas de trabajo. Los inspectores de trabajo dentro de la Dirección tenían conocimiento sobre esto, sin embargo, era necesario que articularan el discurso y pudieran organizarse para poder actuar. Los funcionarios lograron construir una identidad basada en su condición de trabajadores y de fiscalizadores de las normas laborales. De esta manera, el *espíritu de cuerpo* de los inspectores se construyó en base a la adversidad, es decir, que las condiciones laborales desfavorables permitieron construir una identidad que los cohesionaba y organizaba como grupo.

En segundo lugar, el sindicato de inspectores logró aprovechar la alianza estratégica con la OIT. Así, desarrollaron una estrategia internacional que involucraba presentar una queja y una reclamación ante la OIT para denunciar el incumplimiento del Convenio N° 81 de la OIT. Se manifestaba ante un organismo

internacional los incumplimientos de las normas de trabajo de estos funcionarios y las acciones antisindicales del empleador. Los inspectores laborales han defendido sus derechos en base a los Convenios con la OIT y han desplegado una lucha por mejorar sus condiciones de trabajo y por la creación de la superintendencia basado en el respaldo que les otorgaba la OIT a los miembros del sindicato. Por tanto, esta alianza estratégica que los respalda frente a las amenazas del Ministerio y a las presiones del gobierno puede explicar por qué los inspectores mantienen un perfil caracterizado por el cumplimiento de su función sin cometer abusos de poder.

Además, los inspectores buscaron legitimar su función como fiscalizadores de las normas laborales ante los medios de comunicación. Como se muestra en la teoría planteada por Carpenter la autonomía burocrática surge a través de la legitimidad política o la reputación de la organización (2001). Por tanto, para lograr consolidarse como un cuerpo de inspectores que podía ejercer mejor sus funciones en una entidad estatal más autónoma, los funcionarios buscaron legitimar su función frente a la sociedad civil a través de los medios de comunicación mostrando las demandas de inspección del trabajo.

Por último, una de las estrategias centrales fue su participación activa para intervenir dentro del Congreso de la República para conseguir apoyo y ejercer presión sobre el MTPE. De esta manera, los inspectores consiguieron aliados dentro del Congreso como el caso del congresista Yhonny Lescano para que los apoyara respecto al pliego de reclamos impugnado por el Ministerio y la promoción de la firma de la Sunafil. El congresista acompañaba a los inspectores en sus huelgas y era parte activa de las demandas de los inspectores. Los inspectores

utilizaron el poder político para presionar al Estado y lograr la aprobación de la nueva ley.

El crecimiento burocrático del sistema de inspecciones se logró por factores exógenos y endógenos. Los inspectores de trabajo en un contexto de coyuntura crítica marcada por la presión internacional, lograron movilizar recursos para construir mejores condiciones de trabajo que permitirían ejercer sus facultades y construir una institución autónoma. Así, a diferencia de la literatura analizada no era suficiente solo la presión internacional, sino la acción de los funcionarios organizados. A través de la creación e implementación de la SUNAFIL los funcionarios formaron parte de un proceso de construcción de una institución que debe ser autónoma respecto al Ministerio de Trabajo, y debe garantizar mejores condiciones de trabajo a los inspectores. Asimismo, a través de la SUNAFIL los inspectores laborales lograron conseguir el incremento de la escala salarial, la cual había sido una de las principales demandas de los inspectores desde el inicio de la creación del SI.

La autonomía de los inspectores se logró fortalecer en la adversidad. En este caso los funcionarios ejercieron su autonomía no sólo al aplicar las normas en la práctica, sino también al diferenciarse de los grupos de poder y luchar por mejorar la institución. Asimismo, los inspectores lucharon por una agencia estatal que eliminara las presiones externas indebidas que afectaban su capacidad para cumplir con su función. La autonomía no solo se observa en la manera como aplican las normas, sino en el margen de acción que fueron alcanzando para luchar cambiar el sistema de inspecciones y buscar fortalecerlo. Además, el presente caso muestra que las organizaciones de funcionarios o los sindicatos

debido al conocimiento profundo que tienen sobre las posibilidades y limitaciones que tienen, permiten plantear cambios dentro de contextos particulares que son aprovechados cuando los funcionarios reciben estímulos para mejorar su condición de trabajo. Así, los funcionarios pueden luchar por mejorar la autonomía y las capacidades de la institución y fortalecer al Estado.

Este caso muestra que la construcción de un espíritu de cuerpo fue central para el crecimiento burocrático y el fortalecimiento de su autonomía. El espíritu de cuerpo nació de la adversidad, es decir, de las condiciones desfavorables a las que se enfrentaban como grupo. Así, fue posible articular a los inspectores como un grupo empoderado y con un discurso que permitía identificar a un gran número de inspectores, que luchaba por el crecimiento burocrático. Asimismo, en su lucha por el crecimiento burocrático fueron ampliando su margen de acción, es decir, fueron construyendo y desplegando su autonomía. Es decir, permitió que los funcionarios emplearan su autonomía para promover el crecimiento burocrático de la institución y lograr mayor autonomía.

La tesis muestra que la autonomía cumple un rol central en el crecimiento burocrático y en la construcción de una institución más autónoma. Sin embargo, Geddes explica que al demostrar la existencia de autonomía en una institución, es necesario evaluar la capacidad de los funcionarios para ejercerla en la práctica (1990). Por tanto, la tesis no permite responder respecto a la capacidad de los inspectores para aplicar su autonomía en este nuevo contexto.

Por otro lado, una agencia capaz se caracteriza por contar con autonomía respecto de otros actores, fuerza para cumplir adecuadamente con sus funciones y continuidad en el tiempo (Dargent, Manuscrito: 6). En el caso investigado

observamos que la autonomía se encuentra garantizada. Sin embargo, no permite responder sobre las capacidades de los funcionarios para ejercer su función en el contexto de una Superintendencia. La autonomía puede responder a una coyuntura particular y no promover un mejor ejercicio de las funciones de los inspectores. Por tanto, la tesis deja una línea de investigación respecto al ejercicio de la nueva autonomía y su relación con el aumento de la capacidad de la agencia estatal. Es decir, la posibilidad de que la creación de una superintendencia signifique una aplicación más efectiva de las normas por parte de los inspectores laborales o, que de lo contrario, funcione para satisfacer las demandas de la presión internacional.

El fortalecimiento de la autonomía de los inspectores permite preguntarnos respecto al abuso de poder y a los procesos de auto regulación. Esta tesis no ha llegado por razones operativas a poder profundizar más respecto a los procesos de auto regulación de los funcionarios. A pesar de que se quiso plantear el tema de la corrupción en las entrevistas, los inspectores no se encontraban dispuestos a tratar el tema. Además, no existe un sistema de denuncia sobre los casos de corrupción.

No obstante, creemos que el propio sistema no se encuentra tan propenso a la corrupción. Por un lado, observamos que las instancias encargadas de imponer las sanciones, se encuentran separadas de la dirección encargada de realizar las investigaciones. Por tanto, los inspectores solo deben encargarse de determinar si existe o no una infracción. Estos funcionarios no imponen la multa, es decir, la decisión de poner la sanción no depende de ellos, sino de otros administradores de trabajo. Es importante señalar que una infracción no

necesariamente implica una multa. La posibilidad de que se produzca corrupción se reduce a los espacios de encuentro entre el funcionario y los empleadores, es decir, la visita realizada por el funcionario¹⁴². Sin embargo, estas visitas son realizadas sin previo aviso al empleador. Esto quiere decir que el acto de corrupción se limita a espacios y situaciones que no aseguran la presencia de los empleadores en el momento de la visita, y que los empleadores prefieran ejercer presión sobre instancias superiores encargadas de imponer la sanción. Además, la mayor parte de inspecciones se realizan por parte de los trabajadores o sindicatos, esto contribuye a que los afectados se encuentren atentos a las acciones de los funcionarios.

Además, el espíritu de cuerpo desarrollado por los inspectores permite que se identifiquen en su condición de trabajadores. Es decir, su condición de trabajadores vulnerados por el empleador, permitió articular a los funcionarios en torno a un discurso para luchar por la mejora de sus condiciones. Su propia función y su espíritu de cuerpo permite explicar la auto regulación de los funcionarios. Además, la autonomía de los inspectores y el éxito de sus luchas sindicales se encuentran fundamentadas en sus alianzas con los organismos internacionales que les otorgan herramientas para fortalecerse, así como en la legitimación de su función frente a los medios de comunicación y los congresistas.

De esta manera, la tesis deja otra línea de investigación respecto a los proceso de corrupción en casos de construcción de la autonomía. Es necesario profundizar respecto a la corrupción que se produce entre los funcionarios de a pie

¹⁴² Existe otro espacio de encuentro entre el funcionario y el empleador: las visitas de comparecencia realizadas dentro de las instalaciones del MTPE. Este encuentro hace menos probable que se produzca un acto de corrupción.

y los afectados, en relación a su identificación con su función. Además, es importante investigar qué otros efectos puede tener la autonomía. El ejercicio de la discrecionalidad podría tener como consecuencia que los funcionarios realicen investigaciones en áreas seguras y que no representen un peligro para su vida. En este sentido, los funcionarios pueden usar su discrecionalidad para no realizar investigaciones en zonas alejadas, sectores peligrosos o en regiones en todo el país. Esto podría tener como consecuencia la concentración de inspecciones en Lima y en zonas seguras para los funcionarios, es decir, un sistema de inspección eficiente en algunos espacios seleccionados por los propios burócratas.

Por último, la tesis plantea preguntas respecto a la importancia de los funcionarios y la construcción de un espíritu de cuerpo para promover reformas dentro del aparato estatal. La burocracia de a pie tiene un conocimiento técnico y práctico del sistema y las normas que aplican en la práctica. Este conocimiento permite que los funcionarios puedan tener ideas centrales para el fortalecimiento de las instituciones. Las burocracias de a pie ejercen su función en contextos adversos, que muchas veces llevan a que se identifiquen y organicen. Sin embargo, ¿qué sucede con éstos sindicatos? ¿Logran ejercer cambios dentro de la institución? ¿Aprovechan las coyunturas y sus alianzas políticas? Es importante investigar sobre el rol de las burocracias de a pie en el ejercicio de su función, ya que son ellos quienes aplican las políticas estatales de manera eficiente o ineficiente, y permiten construir el Estado en sus diferentes formas.

Bibliografía

BALBI, Carmen Rosa. “Sindicalismo y flexibilización del mercado de trabajo en el Perú”. *Debates en Sociología*. Lima, 1994, N° 19, pp. 91-177.

CARPENTER, Daniel. *The forging of bureaucratic autonomy. Reputations, networks and policy innovation in executive agencies, 1862 – 1928*. New Jersey: Princeton University Press. 2001.

CARPENTER, Daniel. “State Building through Reputation Building: Coalitions of Esteem and Program Innovation in the National Postal System, 1883-1913”. *Studies in American Political Development*. 2000. N° 14, pp. 121–155.

CESPEDES, Eva. “Informe Final del Proceso de Inspección Laboral del MTPE. Mejora en la Gestión de los Sistemas de Información, Análisis y Diseño de procesos: Procesos de Inspecciones Laborales”. 2000. USAID. Consulta: 23.07.13. <<http://www.facilitandocomercio.com/informes/laboral/laboral5.pdf>>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

“Decreto Legislativo N° 910 - Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador”. 16 de marzo de 2001.

“Ley General de Inspección del Trabajo N° 28806”. 19 de julio de 2006.

“Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) N°29981”. 19 de diciembre de 2012.

COSLOVSKY, Salo. “Building State Capacity From Within: The Transformation Of The Ministério Público In Brazil”. Draft. University of London. 2014.

DOIG, Sandra. “Revisión del Procedimiento Sancionador y Ejecución Coactiva”. USAID y PACTB. Junio, 2011. Consulta: 09.10.2014.

< <http://www.facilitandocomercio.com/informes/laboral/laboral8.1.pdf> >

JATOBÁ, Vera. *Inspección del trabajo en el marco de la modernización de la Administración del Trabajo*. Lima: OIT. 2002

LIPSKY, Michael. *Street – level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation. 2010.

MANKY, Omar. “El día después del tsunami. Notas para comprender a los sindicatos obreros peruanos en las últimas décadas del siglo XX”. *Debates en Sociología* N° 36, 2011, pp. 107-134

MURGUIA, Armida, Hugo CARRASCO y Manuela GARCÍA. “Evolución de la Inspección del Trabajo en el Perú”. *La inspección del trabajo Revista de Trabajo*. Lima, 1999, N°8 Septiembre, pp. 5-9.

OIT. *Estrategias y prácticas en materia de inspección del trabajo. Informe de la Comisión de Empleo y Política Social a la 297.ª reunión del Consejo de Administración de la OIT*. Documento GB.297/ESP/3. Ginebra. 2006

ORIHUELA, José Carlos. “Converging Divergence: the Diffusion of the Green State in Latin America”. *STUDIES IN COMPARATIVE INTERNATIONAL DEVELOPMENT*. 2014, Vol. 49, N° 2, pp. 242-265.

PUNTRIANO, César. “Las obligaciones funcionales del inspector laboral”. En: MONTOYA, Alfredo y otros. *Comentarios a la Ley General de Inspección del Trabajo*. Lima: Gaceta Jurídica. 2008.

PIERSON, Paul. “The New Politics of the Welfare State”. *World Politics*. Enero 1996, Vol. 48, N° 2. pp. 143-179.

PIOERE, Michael J. y Andrew SCHRANK “Gestión de la flexibilidad e inspección del trabajo en el mundo latino”. *Revista internacional del Trabajo*. Organización Internacional del Trabajo, 2008. Vol. 127, N° 1.

RAUCH, James y Peter EVANS. "Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries". *Journal of Public Economics*, N° 75, 2000, pp. 49–7.

SCHRANK, Andrew. "Professionalization and probity in a patrimonial state: labor inspectors in the Dominican Republic". *Latin American Politics and Society*. University of Miami. 2009

SOIFER, David. "The Causal Logic of Critical Junctures". *Comparative Political Studies*. Octubre, 2012. Consulta: 25.02.15. <
<http://cps.sagepub.com/content/45/12/1572>>

SOIFER, David. *State Building in Latin America*. Cambridge University Press. Forthcoming. 2015.

STRANG, Davd y John MEYER. "Institutional conditions for diffusion". *Theory and society*. Vol. 2, N°4, Agosto 1993, pp. 487-51.

TOKMAN, Víctor E. y Daniel MARTÍNEZ. *La agenda laboral en la globalización: Eficiencia económica con progreso social*. OIT. 1999.
<<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/docutrab/dt-94/texto.shtml#cap1>>

TORRES, Teresa. “Sistematización de Directivas y Lineamientos en Materia de Inspección del Trabajo” Informe Final. USAID. Consulta: 27.02.14.

< <http://www.facilitandocomercio.com/informes/laboral/laboral1.pdf>>

TOYAMA, Jorge y Mauro UGAZ. “Facultades inspectivas”. En: MONTROYA, Alfredo y otros. *Comentarios a la Ley General de Inspección del Trabajo*. Lima: Gaceta Jurídica. 2008.

VEGA, María Luz. “Administración del trabajo: asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina. El papel central de la inspección del trabajo”. Ginebra: OIT. 2009.

WEBER, Max. “Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva”. Madrid: Fondo de Cultura Económica. 2002.

WEIL, David. “Un planteamiento estratégico de la inspección del trabajo”. *Revista Internacional del Trabajo*, Lima: 2008. Vol. 127, N° 4, pp. 389 – 419.

WEYLAND, Kurt. “Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform”. *World Politics*. 2005, Vol. 55, N°2, pp. 262-295.

Fuentes electrónicas

OIT, “Fortalecimiento de los Servicios de las Administraciones del Trabajo (FORSAT)- Bolivia, Ecuador y Perú”. s/f. Consulta: 17.03.2015.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_mas/@eval/documents/publication/wcms_116600.pdf

OIT, *Queja contra el Gobierno de Perú presentada por la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP)*. Perú, N°2866, 2012. Consulta: 16.09.14

<<http://white.oit.org.pe/sindi/casos/per/per201204.html>>

OIT, *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por el Perú del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP)*. Ginebra, 13 de junio de 2014. Consulta: 26.02.15

http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:3073329,es:NO

OIT, *Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81). Convenio relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio (Entrada en vigor: 7 de abril de 1950)*. Consulta: 26.02.15.

<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312226>

Acuerdo Comercial del Perú con Estados Unidos, Capítulo Diecisiete Laboral.

Consulta: 31.03.15.

<http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/EstadosUnidos/espanol/Laboral_limpio.pdf>

OFICINA DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y RELACIONES PÚBLICAS DEL MTPE,

“Fortalecerán sistema inspectivo con apoyo de Canadá y la PUCP”. Consulta:

01.06.09. < <http://www.mintra.gob.pe/mostrarNoticias.php?codNoticia=1619>>



Anexos

Anexo 1 – Lista de especialistas y funcionarios del Ministerio entrevistados

Especialistas	Especialidad	Fecha
Guillermo Boza	Especialista en Derecho Laboral de la PUCP	Julio 2013
Javier Neves	Especialista en Derecho Laboral de la PUCP, ex Ministro del MTPE.	Julio 2013
Jorge Toyama	Especialista en Derecho Laboral de la PUCP, socio del Estudio Miranda y Amado.	Octubre 2013
Alfredo Villavicencio	Especialista en Derecho Laboral de la PUCP.	Agosto 2013
Elmer Arce	Especialista en Derecho Laboral de la PUCP, ex Director General de la Dirección General de Inspecciones.	Setiembre 2013
Diego Motta	Especialista en Derecho Laboral de la PUCP.	Julio 2013
Mauro Ugaz	Especialista en Derecho	Setiembre 2013

	Laboral de la PUCP, Senior Manager del Área Laboral de Ernst and Young.	
Funcionarios del Ministerio	Cargo	
Guillermo Miranda	Director de Oficina de Asesoría Jurídica del MTPE.	Mayo 2014
Edgardo Balbín	Director General de Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud del MTPE.	Diciembre 2013
Paul Cavalie	Director General de la Dirección General de Inspecciones.	Octubre 2013
Sergio Quiñones	Director de la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales del MTPE.	Julio 2013

Anexo 2 – Lista de inspectores

N°	Cargo del Inspector	Fecha
1	Inspector Auxiliar	Setiembre 2013
2	Inspector	Octubre 2013
3	Inspector Auxiliar	Octubre 2013
4	Inspector Auxiliar	Setiembre 2014
5	Inspector Supervisor	Setiembre 2013
6	Inspector	Diciembre 2013
7	Inspector	Setiembre 2014
8	Inspector	Agosto 2013 Setiembre 2014
9	Inspector	Setiembre 2014
10	Inspector	Setiembre 2014
11	Inspector	Setiembre 2014
12	Inspector	Setiembre 2014
13	Inspector Auxiliar	Agosto 2013
14	Inspector	Setiembre 2014
15	Inspector Supervisor	Agosto 2013
16	Inspector Supervisor	Agosto 2013
17	Inspector Supervisor	Setiembre 2013