

Julio 2026

De la Inspección Reactiva a la Inteligencia Inspectiva

Un nuevo Modelo Nacional de Cumplimiento Preventivo y Fiscalización Basada en Riesgos en el Perú



Gilberto Mori Carbonel

Especialista en Derecho Laboral y Políticas Públicas

I. Introducción

La inspección del trabajo no ha experimentado cambios significativos, a pesar del desarrollo económico que ha tenido el país; la digitalización de procesos productivos en actividades que en los últimos años concentran más del 60% de la población económicamente activa, el incremento de nuevas modalidades de empleo y el crecimiento sostenido de la economía informal, estas dinámicas han modificado sustancialmente las formas reactivas e indicadores de la Inspección del Trabajo, lo que obliga a incorporar enfoques preventivos; para ello, se usan herramientas tecnológicas y metodologías basadas en la gestión de riesgos con el fin de garantizar una protección más efectiva de los derechos laborales.

La creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), mediante la Ley N.º 29981, constituyó uno de los cambios institucionales más importantes en materia de fiscalización laboral durante las últimas décadas, la especialización de la función inspectiva permitió fortalecer la presencia del Estado en el mercado de trabajo, mejorar la capacidad coercitiva ante los incumplimientos laborales y ampliar progresivamente la cobertura territorial de las actuaciones inspectivas; no obstante, los avances alcanzados no han logrado modificar la estructura operativa del sistema, la cual continúa sustentando

principalmente en la atención de denuncias individuales y en la fiscalización posterior al incumplimiento normativo; esta característica reactiva genera importantes limitaciones para el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Sistema de Inspección del Trabajo, una parte considerable de la capacidad operativa de los inspectores se destina a la atención de controversias documentarias relacionadas con **beneficios sociales, vacaciones, compensación por tiempo de servicios, gratificaciones y liquidaciones de beneficios laborales**, materias que, en numerosos casos, podrían **resolverse mediante procedimientos administrativos simplificados** sin necesidad de desplegar actuaciones inspectivas presenciales.

La información institucional evidencia que aproximadamente el 60 % de las denuncias presentadas ante la SUNAFIL corresponde a reclamaciones formuladas por extrabajadores respecto al pago de beneficios sociales, mientras que únicamente el 10 % está relacionado con derechos fundamentales, otro 10 % con seguridad y salud en el trabajo, un 10 % con despidos y el porcentaje restante comprende otras materias laborales, esta distribución revela que la mayor parte del esfuerzo institucional continúa orientándose hacia conflictos individuales posteriores a la extinción de la relación laboral, limitando la capacidad preventiva del Estado frente a incumplimientos de mayor impacto

social; como consecuencia de ello, una cantidad significativa de inspectores dedica gran parte de su jornada laboral a la revisión documental de expedientes, disminuyendo la presencia institucional en actividades económicas caracterizadas por elevados índices de informalidad, accidentes de trabajo, trabajo infantil, trabajo forzoso o vulneración de derechos fundamentales, que pudieran ser atendidos proactivamente para prevenirse; paralelamente, se incrementan los tiempos promedio de atención, aumentan los costos operativos y se restringe la capacidad de desarrollar acciones preventivas y de asistencia técnica dirigidas a promover el cumplimiento voluntario de la legislación laboral.

Este escenario pone de manifiesto la necesidad de replantear el paradigma tradicional de la inspección del trabajo, la función inspectiva ya no puede limitarse exclusivamente a verificar incumplimientos y aplicar sanciones una vez producida la infracción; por el contrario, las tendencias internacionales impulsadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y diversos organismos especializados promueven la transición hacia modelos regulatorios inteligentes, fundamentados en la prevención, la gestión del riesgo, la utilización intensiva de tecnologías digitales y la generación de incentivos para el cumplimiento voluntario, en este contexto surge la propuesta del **Modelo de Inteligencia Inspectiva**, Cumplimiento Preventivo y Fiscalización Basada en Riesgos, concebido como una reforma estructural destinada a transformar integralmente el ciclo inspectivo, a diferencia del modelo vigente, la actuación inspectiva dejaría de iniciarse exclusivamente con la recepción de una denuncia para sustentarse previamente en procesos de inteligencia institucional, interoperabilidad entre entidades públicas, análisis predictivo, georreferenciación de riesgos y mecanismos administrativos de resolución temprana de conflictos; la propuesta incorpora herramientas tecnológicas como **Big Data, Business Intelligence, Machine Learning, analítica predictiva y tableros de control**, permitiendo construir perfiles de riesgo sectoriales y territoriales que orienten la actuación inspectiva hacia aquellas actividades económicas con mayores probabilidades de incumplimiento; simultáneamente, fortalece las acciones preventivas mediante la implementación de cartas disuasivas, requerimientos electrónicos, fiscalización documental, asistencia técnica especializada y conciliación administrativa laboral, reservando la inspección presencial para aquellos casos donde persistan incumplimientos relevantes y reiterativos, que amerita intervención inspectiva.

II. Diagnóstico del modelo reactivo de inspección del trabajo: limitaciones estructurales y necesidad de Transformación.

La inspección del trabajo constituye uno de los principales instrumentos de intervención del Estado para garantizar la observancia de la legislación laboral, promover condiciones de trabajo decente y proteger los derechos fundamentales de los trabajadores; desde una perspectiva jurídica, su fundamento se encuentra en el **Convenio N.º 81 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)** sobre la Inspección del Trabajo en la Industria y el Comercio, ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa N.º 13284, así como en el **Convenio N.º 129** sobre la Inspección del Trabajo en la Agricultura, los cuales establecen que los sistemas inspectivos deben ejercer funciones de vigilancia, asesoramiento, prevención y promoción del cumplimiento de la normativa laboral; en el ámbito nacional, dichas obligaciones se desarrollan mediante la **Ley N.º 28806, Ley General de Inspección del Trabajo**, su Reglamento y la Ley N.º 29981, que creó la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) como organismo técnico especializado encargado de dirigir el Sistema Nacional de Inspección del Trabajo.

A pesar de los importantes avances institucionales alcanzados desde la creación de SUNAFIL en el año 2013, el modelo operativo vigente mantiene características propias de un sistema eminentemente reactivo; en la práctica, la actuación inspectiva continúa iniciándose, principalmente, como respuesta a una denuncia presentada por un trabajador o extrabajador, lo que significa que la intervención estatal ocurre cuando el conflicto laboral ya se ha producido y los derechos posiblemente han sido vulnerados; esta lógica limita considerablemente la capacidad preventiva de la inspección y concentra la utilización del recurso inspectivo en la resolución de conflictos individuales, relegando las acciones estratégicas dirigidas a prevenir incumplimientos sistemáticos en sectores económicos de mayor riesgo; el diagnóstico elaborado dentro de la propuesta de transformación del Sistema Nacional de Inspección del Trabajo evidencia que aproximadamente el **60 % de las denuncias recibidas** corresponde a reclamaciones sobre beneficios sociales formuladas por extrabajadores, mientras que los procedimientos relacionados con derechos fundamentales, seguridad y salud en el trabajo, despidos y otras materias representan porcentajes significativamente menores; esta distribución demuestra que la mayor parte del esfuerzo institucional continúa orientándose hacia la revisión documental de obligaciones económicas derivadas de relaciones laborales ya extinguidas, que podrían atenderse como e ha expresado mediante su resolución administrativamente y en menor plazo, lo

que va permitir concentrarse en la prevención de riesgos laborales, la protección de trabajadores vulnerables y la lucha contra la informalidad.

Esta realidad genera una consecuencia inmediata sobre la capacidad operativa del sistema, un número considerable de inspectores dedica gran parte de su tiempo a actuaciones administrativas documentarias, tales como la revisión de planillas electrónicas, liquidaciones de beneficios sociales, boletas de pago, contratos de trabajo, registros de vacaciones o cálculos de compensación por tiempo de servicios; aunque estas actuaciones son jurídicamente necesarias para garantizar el cumplimiento de la legislación laboral, muchas de ellas podrían resolverse mediante procedimientos administrativos simplificados, mecanismos de conciliación administrativa o plataformas digitales de cumplimiento voluntario, sin requerir el despliegue completo de actuaciones inspectivas presenciales; desde la perspectiva de la gestión pública, esta situación representa un uso poco eficiente del recurso inspectivo, los inspectores constituyen un recurso altamente especializado cuya principal fortaleza debería orientarse hacia la identificación de riesgos laborales complejos, la fiscalización de actividades económicas con elevados índices de accidentabilidad, la detección de trabajo infantil, trabajo forzoso, discriminación laboral, afectaciones a la libertad sindical y otras vulneraciones graves de los derechos fundamentales; sin embargo, la carga administrativa derivada de las denuncias documentarias limita su disponibilidad para intervenir en escenarios donde el impacto social de la fiscalización resulta considerablemente mayor y como se reitera intervenciones con proactividad.

A esta problemática se suma el contexto estructural del mercado laboral peruano, según el **Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)**, durante el año **2024** la tasa de empleo informal alcanzó aproximadamente el **71 % de la población ocupada**, lo que representa alrededor de **12 millones de trabajadores** desempeñando actividades sin acceso pleno a derechos laborales, seguridad social o protección frente a riesgos ocupacionales, en el ámbito rural, la informalidad supera ampliamente el promedio nacional, alcanzando niveles cercanos al **85 %**, mientras que sectores como agricultura, comercio, transporte y construcción concentran las mayores tasas de incumplimiento de la normativa sociolaboral, Estas cifras evidencian que el desafío principal de la inspección del trabajo ya no consiste únicamente en resolver controversias individuales, sino en intervenir estratégicamente sobre fenómenos estructurales que afectan la competitividad, la productividad y el desarrollo económico del país.

La Organización Internacional del Trabajo ha señalado reiteradamente que los sistemas modernos

de inspección deben evolucionar hacia modelos preventivos, capaces de identificar riesgos antes de que ocurran accidentes, conflictos o incumplimientos masivos, sostiene que la utilización de inteligencia de datos, la interoperabilidad institucional y la focalización basada en riesgos constituyen elementos esenciales para incrementar la eficacia de la fiscalización laboral y optimizar la asignación de recursos públicos, esta orientación coincide con las recomendaciones formuladas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que promueve la adopción de esquemas regulatorios basados en evidencia (*Evidence-Based Regulation*) y supervisión inteligente (*Smart Enforcement*), priorizando las intervenciones según el nivel de riesgo y el impacto potencial sobre la sociedad; diversos países han incorporado progresivamente estos principios en sus sistemas inspectivos; en **España**, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social utiliza herramientas de análisis masivo de datos para detectar fraudes en la contratación laboral, falsos trabajadores autónomos y utilización irregular de contratos temporales; en **Australia**, la *Fair Work Ombudsman* desarrolla modelos predictivos para identificar empresas con mayor probabilidad de incumplimiento normativo, mientras que el **Health and Safety Executive (HSE)** del Reino Unido prioriza sus intervenciones mediante matrices de riesgo construidas con indicadores estadísticos, sectoriales y territoriales; estas experiencias internacionales demuestran que la utilización de inteligencia analítica no reemplaza la función inspectiva, sino que mejora significativamente su capacidad de focalización y eficiencia.

En contraste, el modelo peruano continúa sustentándose predominantemente en la denuncia individual como principal mecanismo de activación del procedimiento inspectivo. si bien este instrumento constituye una garantía fundamental para la protección de los trabajadores, resulta insuficiente para enfrentar fenómenos complejos como la informalidad estructural, la tercerización irregular, las cadenas de subcontratación, el trabajo agrícola de pequeña escala o las nuevas modalidades de empleo digital; en estos escenarios, la actuación estatal requiere combinar información proveniente de múltiples entidades públicas, análisis estadístico, georreferenciación de actividades económicas y mecanismos permanentes de monitoreo preventivo. Desde esta perspectiva, la transformación propuesta no debe entenderse únicamente como una reforma administrativa, sino como un cambio de paradigma en la forma de ejercer la función inspectiva, el tránsito hacia un modelo sustentado en inteligencia inspectiva, cumplimiento preventivo y fiscalización basada en riesgos permitirá que la inspección del trabajo deje de actuar exclusivamente sobre los efectos del incumplimiento para intervenir

oportunamente sobre sus causas estructurales; de esta manera, la función inspectiva podrá orientarse no solo a sancionar infracciones, sino también a prevenirlas, reducir los costos de incumplimiento para el Estado y promover una cultura de cumplimiento voluntario que fortalezca la formalización laboral y la competitividad empresarial.

III. El Modelo Nacional de Inteligencia Inspectiva: fundamentos técnicos, jurídicos y tecnológicos

En el Perú, la consolidación de un **Modelo Inspectivo de Inteligencia Inspectiva** representa una oportunidad para transformar estructuralmente el Sistema de Inspección del Trabajo, incorporando herramientas tecnológicas que permitan anticipar los incumplimientos laborales antes de que estos generen conflictos sociales, accidentes de trabajo o afectaciones masivas de derechos fundamentales; la inteligencia inspectiva debe entenderse como el conjunto de procesos técnicos, tecnológicos y analíticos orientados a recopilar, integrar, procesar y analizar información proveniente de múltiples fuentes con el propósito de identificar patrones de incumplimiento, construir perfiles de riesgo y orientar estratégicamente la actuación inspectiva; desde una perspectiva conceptual, la inteligencia inspectiva constituye una aplicación especializada de la inteligencia organizacional al ámbito de la administración laboral, mientras que la inspección tradicional responde a hechos consumados, la inteligencia inspectiva busca identificar tendencias, comportamientos recurrentes y factores de riesgo que permitan actuar preventivamente; este enfoque transforma la fiscalización laboral en un proceso continuo de generación de conocimiento, donde cada actuación inspectiva genera un sistema de información que fortalece la toma de decisiones futuras.

La Organización Internacional del Trabajo ha señalado que la utilización de sistemas de información integrados constituye uno de los principales desafíos para los organismos inspectivos del siglo XXI, destaca que los sistemas modernos de inspección deben incorporar tecnologías de análisis masivo de datos, plataformas interoperables que permitan asignar recursos conforme a criterios objetivos de riesgo, asimismo, la Recomendación N.º 198 de la OIT sobre la relación de trabajo enfatiza la importancia de desarrollar mecanismos eficaces de vigilancia capaces de detectar nuevas formas de incumplimiento derivadas de la transformación de las relaciones laborales; en este contexto, el modelo propuesto plantea la construcción de un ecosistema nacional de inteligencia inspectiva sustentado en la interoperabilidad entre diversas entidades públicas; actualmente, cada institución administra bases de datos altamente especializadas que contienen

información relevante para identificar riesgos laborales; sin embargo, estas bases permanecen, en gran medida, aisladas entre sí, impidiendo un aprovechamiento integral de la información pública. La interoperabilidad permitiría integrar datos provenientes de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), el Seguro Social de Salud (ESSALUD), el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), la Superintendencia Nacional de Migraciones, la Autoridad Nacional del Agua (ANA), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), PRODUCE, los gobiernos regionales y las municipalidades; la articulación de estas fuentes permitiría construir un **Sistema Nacional de Información para la Inteligencia Inspectiva**, capaz de identificar inconsistencias entre la actividad económica declarada por una empresa, el número de trabajadores registrados, el volumen de producción, las autorizaciones administrativas, las exportaciones realizadas, el consumo de energía, los permisos ambientales y otros indicadores objetivos de operación económica; por ejemplo, una empresa manufacturera que registra elevados niveles de producción y exportación, pero un reducido número de trabajadores formalmente declarados, constituirá automáticamente un perfil de alto riesgo inspectivo.

El componente tecnológico del modelo incorpora diversas herramientas de análisis avanzado; entre ellas destaca el **Big Data**, entendido como el procesamiento de grandes volúmenes de información estructurada y no estructurada provenientes de múltiples fuentes, la principal ventaja del Big Data radica en su capacidad para identificar patrones invisibles mediante procedimientos tradicionales de análisis; en el ámbito inspectivo, ello permitiría detectar sectores económicos con altas probabilidades de evasión laboral, identificar zonas geográficas con mayor concentración de accidentes de trabajo o reconocer empresas reincidentes en el incumplimiento de obligaciones laborales; complementariamente, el modelo incorpora herramientas de Business Intelligence (BI), las cuales facilitan la construcción de tableros de control dinámicos para el seguimiento permanente de indicadores estratégicos, mediante estos sistemas, la Inspección del Trabajo podría monitorear en tiempo real variables como niveles de informalidad sectorial, tiempos promedio de atención, reincidencia empresarial, productividad inspectiva, índices de cumplimiento voluntario, eficacia de las medidas inspectivas y distribución territorial de los riesgos laborales, la información dejaría de presentarse

únicamente en informes estadísticos históricos para convertirse en una herramienta de gestión estratégica basada en evidencia.

Uno de los componentes más innovadores corresponde a la utilización de algoritmos de **Machine Learning** o aprendizaje automático, a diferencia de los sistemas estadísticos convencionales, estos algoritmos aprenden continuamente a partir de la información generada por las actuaciones inspectivas, mejorando progresivamente su capacidad predictiva; así, cada nueva inspección alimentaría el sistema con variables relacionadas con el tamaño de la empresa, actividad económica, ubicación geográfica, historial de sanciones, tipo de incumplimiento, número de trabajadores afectados y nivel de cumplimiento posterior, con el transcurso del tiempo, el sistema desarrollaría modelos predictivos capaces de estimar la probabilidad de incumplimiento de empresas similares, permitiendo orientar preventivamente la actuación inspectiva; la aplicación de inteligencia artificial también facilitaría la automatización de tareas repetitivas que actualmente consumen una parte importante del tiempo de los inspectores fundamentalmente en los procesos desde la presentación de la denuncias de ocurridos los hechos; como además procesos como la revisión preliminar de planillas electrónicas, la verificación documental, el análisis de contratos de trabajo o la detección de inconsistencias entre registros administrativos podrían ejecutarse mediante algoritmos especializados, reduciendo significativamente la carga administrativa y permitiendo que los inspectores concentren su labor en actividades de mayor complejidad técnica; otro elemento estratégico del modelo es la construcción del **Mapa Nacional de Riesgos Laborales**, herramienta georreferenciada que integraría información estadística, económica, social y territorial para identificar zonas prioritarias de intervención; este mapa permitiría visualizar en tiempo real la concentración de accidentes de trabajo, índices de informalidad, presencia de actividades económicas de alto riesgo, denuncias laborales, empresas reincidentes, migración laboral, conflictos colectivos y otros indicadores relevantes; la georreferenciación facilita la planificación de operativos nacionales y regionales, optimizando la asignación de recursos inspectivos conforme a criterios objetivos de riesgo.

Desde la perspectiva jurídica, la implementación del Modelo Nacional de Inteligencia Inspectiva encuentra respaldo en diversos principios del Derecho Administrativo contemporáneo; entre ellos destacan el principio de eficacia, previsto en la Ley del Procedimiento Administrativo General, el principio de razonabilidad, el principio de simplificación administrativa y el principio de gobierno digital desarrollado mediante el Decreto Legislativo N.º 1412; asimismo, la Política Nacional

de Modernización de la Gestión Pública promueve expresamente la utilización de tecnologías de información para mejorar la calidad de los servicios públicos y fortalecer la toma de decisiones basada en evidencia.

La propuesta también incorpora propuesta de priorización de intervenciones inspectivas aquellas empresa con historia de incumplimientos, que busque acompañamiento de logro de buena práctica laboral, y principios de **Compliance Laboral**, entendidos como sistemas internos de gestión destinados a promover el cumplimiento voluntario de la legislación por parte de las empresas, la inteligencia inspectiva no persigue exclusivamente incrementar el número de sanciones, sino fortalecer una cultura preventiva donde los empleadores identifiquen tempranamente sus incumplimientos y adopten medidas correctivas antes de la intervención coercitiva del Estado; en este sentido, la inspección del trabajo evoluciona desde una función predominantemente sancionadora hacia un rol estratégico de acompañamiento, prevención y mejora continua; finalmente, la consolidación del Modelo Nacional de Inteligencia Inspectiva representa una transformación integral del proceso de fiscalización laboral, su implementación permitirá construir una administración pública más eficiente, transparente y orientada a resultados, donde la información se convierta en el principal insumo para la toma de decisiones, más que incrementar el número de inspecciones, el objetivo consiste en realizar **inspecciones mejor focalizadas**, con mayor impacto sobre la reducción de la informalidad, la prevención de accidentes de trabajo y la protección efectiva de los derechos fundamentales, este modelo constituye el fundamento técnico de la denominada **Inspección del Trabajo 2030**, concebida como un sistema moderno, digital, interoperable y predictivo, capaz de responder a las exigencias de un mercado laboral cada vez más dinámico y complejo.

IV. La Gestión Preventiva del Cumplimiento: El Módulo de Gestión del Cumplimiento (MGC), la Notificación Electrónica y la Conciliación Administrativa como pilares del nuevo modelo inspectivo

La evolución de los sistemas modernos de inspección del trabajo evidencia que la función fiscalizadora del Estado ya no puede limitarse exclusivamente a la detección y sanción de incumplimientos laborales, la experiencia internacional demuestra que los mayores niveles de cumplimiento de la legislación laboral no se alcanzan incrementando únicamente el número de inspecciones o la severidad de las sanciones, sino mediante la incorporación de mecanismos preventivos que incentiven el cumplimiento voluntario, reduzcan la conflictividad laboral y

promuevan una cultura de respeto a la normativa sociolaboral (buenas prácticas laborales), bajo esta perspectiva, la inspección del trabajo deja de concebirse como un sistema predominantemente coercitivo para convertirse en un instrumento de gobernanza regulatoria orientado a generar valor público, mejorar la competitividad empresarial y fortalecer el trabajo decente; en este contexto, uno de los componentes más innovadores de la propuesta de transformación del Sistema de Inspección del Trabajo consiste desarrollar los planes del **Módulo de Gestión del Cumplimiento (MGC)**, el que fue concebido como una instancia administrativa previa al inicio de las actuaciones inspectivas, cuya finalidad debe consistir en resolver de manera célere y eficiente aquellas controversias laborales de naturaleza documentaria que pueden solucionarse mediante el cumplimiento voluntario del empleador o mediante mecanismos alternativos de solución de conflictos y no una área burocrática e ineficaz; este módulo debe representar un cambio sustancial en la lógica tradicional de intervención inspectiva, pues desplaza el énfasis desde la sanción hacia la prevención y la regularización temprana de las obligaciones laborales; desde una perspectiva conceptual, la gestión del cumplimiento (*Compliance Management*) constituye una metodología ampliamente desarrollada en la administración pública contemporánea, cuyo objetivo principal consiste en lograr que los administrados cumplan espontáneamente con sus obligaciones legales antes de la intervención coercitiva del Estado; la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha señalado que las administraciones regulatorias más eficientes son aquellas que combinan acciones de orientación, asistencia técnica, monitoreo permanente y sanción proporcional, reservando las medidas coercitivas para aquellos casos en los que el administrado demuestra una conducta reiterada de incumplimiento; este enfoque ha sido progresivamente incorporado por organismos de fiscalización laboral en países como Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Reino Unido y España, donde la inspección del trabajo prioriza la prevención sobre la sanción y promueve mecanismos de autorregulación empresarial.

En el caso peruano, el análisis de la carga operativa del Sistema de Inspección del Trabajo revela que una proporción significativa de las denuncias corresponde a controversias relacionadas con beneficios sociales, vacaciones, compensación por tiempo de servicios, gratificaciones, remuneraciones pendientes y otros derechos de contenido patrimonial derivados de relaciones laborales ya extinguidas; estas materias, si bien requieren tutela administrativa, presentan una naturaleza eminentemente documentaria que permite su verificación mediante el análisis de registros

electrónicos, planillas, contratos y liquidaciones de beneficios sociales, sin necesidad de desplegar actuaciones inspectivas presenciales en la totalidad de los casos, la propuesta institucional reconoce esta realidad y plantea que dichas controversias sean atendidas inicialmente por el Módulo de Gestión del Cumplimiento, antes de ordenar el inicio de la Conciliación Administrativa o del desarrollo de una actuación inspectiva formal. El procedimiento propuesto inicia con la presentación de la denuncia por parte del trabajador o extrabajador, la cual es evaluada preliminarmente mediante criterios de admisibilidad, materialidad y riesgo; posteriormente, el Módulo de Gestión del Cumplimiento realiza una clasificación técnica de la controversia, determinando si esta puede resolverse mediante requerimientos documentarios, cumplimiento voluntario o conciliación administrativa, o si, por el contrario, requiere el inicio inmediato de actuaciones inspectivas debido a la gravedad de los hechos denunciados, esta etapa de clasificación constituye uno de los principales elementos diferenciadores del nuevo modelo, ya que introduce un proceso de inteligencia administrativa que evita la utilización indiscriminada del recurso inspectivo.

Una de las principales herramientas operativas del MGC será la **Sistematización de ingreso de denuncias**, (primer paso de aleatoriedad del tipo de solicitudes) y la **notificación electrónica disuasiva**, mecanismo mediante el cual la autoridad laboral comunica al empleador la existencia de una denuncia y le otorga un plazo razonable para acreditar el cumplimiento de sus obligaciones laborales o proceder voluntariamente a su subsanación, este procedimiento incorpora principios de buena fe administrativa, colaboración entre la administración y los administrados, economía procedimental y eficacia administrativa, la finalidad no consiste en anticipar una sanción, sino en generar un incentivo para que el empleador regularice oportunamente su situación antes del inicio de un procedimiento administrativo conciliatorio o inspectivo formal. La experiencia demuestra que las denominadas **cartas inductivas y disuasivas** constituyen instrumentos altamente eficaces para incrementar los niveles de cumplimiento normativo, la incorporación de la notificación electrónica permite aprovechar plenamente los avances alcanzados por el Gobierno Digital y la interoperabilidad entre entidades públicas, la utilización de casillas electrónicas, firmas digitales, plataformas virtuales y expedientes electrónicos reduciría considerablemente los tiempos de atención de las denuncias, disminuiría los costos de desplazamiento y fortalecería la transparencia del procedimiento administrativo, asimismo, facilitaría la implementación de mecanismos de seguimiento automatizado que permitan verificar el cumplimiento de los requerimientos administrativos en tiempo real.

El componente más trascendental de la propuesta lo constituye la incorporación efectiva de la **Conciliación Administrativa** dentro del Sistema Nacional de Inspección del Trabajo, el artículo 7 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, modificado mediante el Decreto Supremo N.º 014-2021-TR, reconoce expresamente la competencia de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) para desarrollar procedimientos de conciliación administrativa; no obstante, dicho mecanismo aún no ha sido implementado mediante una norma institucional que regule su funcionamiento operativo; esta situación representa una oportunidad de mejora institucional de enorme relevancia, la conciliación administrativa constituye uno de los mecanismos alternativos de solución de conflictos más eficaces para resolver controversias laborales de naturaleza disponible, particularmente aquellas relacionadas con beneficios sociales, remuneraciones, vacaciones, compensación por tiempo de servicios y otros derechos patrimoniales; su principal ventaja radica en que permite alcanzar acuerdos voluntarios entre trabajador y empleador sin necesidad de desarrollar actuaciones inspectivas completas ni acudir posteriormente a la vía judicial. La propuesta plantea que los inspectores especialmente capacitados puedan ejercer funciones de conciliadores administrativos, facilitando el diálogo entre las partes y promoviendo soluciones consensuadas que respeten plenamente la legislación laboral, las actas de conciliación tendrían los efectos jurídicos previstos en el **Decreto Legislativo N.º 910** y su Reglamento aprobado mediante **Decreto Supremo N.º 020-2001-TR**, otorgándoles mérito ejecutivo y plena eficacia jurídica; desde la perspectiva económica, la implementación de este mecanismo produciría importantes beneficios tanto para el Estado como para los administrados; los trabajadores obtendrían una respuesta más rápida a sus reclamaciones, evitando largos procedimientos administrativos y judiciales; los empleadores reducirían costos derivados de procesos sancionadores y litigios laborales; mientras que la SUNAFIL optimizaría significativamente la utilización de sus recursos humanos, permitiendo que los inspectores concentren su actividad en sectores de mayor riesgo e impacto social.

Los beneficios institucionales proyectados por la propuesta resultan particularmente significativos, se estima que, mediante la implementación integral y repotenciado del Módulo de Gestión del Cumplimiento y de la Conciliación Administrativa, **aproximadamente el 80 % de las denuncias documentarias relacionadas con beneficios sociales y otras materias similares podrían resolverse sin necesidad de iniciar actuaciones inspectivas presenciales**, liberando una importante capacidad operativa para fortalecer la

fiscalización en actividades de mayor riesgo; la redistribución del recurso inspectivo permitiría orientar prioritariamente las actuaciones hacia la prevención de accidentes de trabajo, la fiscalización de sectores económicos con elevados índices de informalidad, la protección de derechos fundamentales, la lucha contra el trabajo infantil y el trabajo forzoso, la asistencia técnica a micro y pequeñas empresas, el acompañamiento a procesos de formalización laboral, el desarrollo de operativos rurales y la implementación de programas permanentes de inteligencia inspectiva sectorial; en consecuencia, la gestión preventiva del cumplimiento constituye mucho más que una etapa procedimental adicional dentro del proceso inspectivo; representa un cambio estructural en la filosofía de actuación del Estado, orientado a construir una administración laboral más eficiente, moderna y cercana al ciudadano, donde la prevención, la conciliación y el cumplimiento voluntario se conviertan en los principales instrumentos para garantizar la efectividad de los derechos laborales; este enfoque consolida las bases del modelo **Inspección del Trabajo 2030**, en el que la sanción deja de ser el punto de partida de la intervención estatal para convertirse en el último recurso frente a quienes, pese a las oportunidades de regularización ofrecidas por la administración inspectiva persisten deliberadamente en el incumplimiento de la normativa sociolaboral; siendo ellos los que representan mayor riesgo de incumplimientos.

V.- La Trazabilidad Laboral como Instrumento de Formalización y Gobierno del Mercado de Trabajo

La transformación digital del Estado ha modificado profundamente la manera en que las administraciones públicas ejercen sus funciones de regulación, supervisión y control, en materia laboral, este proceso ha permitido la creación de registros electrónicos, plataformas digitales y sistemas de información que facilitan el seguimiento de las relaciones de trabajo y fortalecen la capacidad institucional para detectar incumplimientos; sin embargo, en el Perú estos avances aún permanecen dispersos y no responden a una estrategia integral orientada a construir un sistema nacional de trazabilidad laboral; tradicionalmente, el concepto de trazabilidad ha estado asociado a la industria alimentaria, farmacéutica y manufacturera, la Organización Internacional de Normalización (ISO 22005:2007) define la trazabilidad como la capacidad para seguir el historial, la aplicación o la localización de un producto mediante información registrada a lo largo de toda la cadena de suministro; en la agroexportación, por ejemplo, la trazabilidad permite conocer el origen del producto, los insumos utilizados, los tratamientos fitosanitarios aplicados,

las condiciones de almacenamiento y los procesos de transporte hasta llegar al consumidor final.

Esta lógica puede trasladarse al ámbito laboral, si es posible conocer el recorrido completo de un producto desde su origen hasta su comercialización, también resulta posible reconstruir el ciclo de vida de una relación laboral mediante registros digitales interoperables que documenten cada etapa del vínculo entre trabajador, empleador y Estado, esta concepción da origen al concepto de **trazabilidad laboral**, entendido como la capacidad institucional para identificar, registrar, verificar y monitorear de manera continua las relaciones laborales desde su inicio hasta su culminación, utilizando información proveniente de diversas fuentes públicas y privadas. La trazabilidad laboral constituye un elemento esencial para enfrentar la informalidad, pues permite superar uno de los principales problemas que actualmente enfrenta la inspección del trabajo: la fragmentación de la información. En el modelo vigente, los datos relevantes sobre una empresa se encuentran distribuidos entre múltiples instituciones —SUNAT, ESSALUD, RENIEC, Migraciones, MIDAGRI, SENASA, SUNARP, gobiernos regionales, municipalidades y otras entidades— sin mecanismos efectivos de integración. Esta dispersión limita la capacidad del Estado para construir una visión integral del comportamiento empresarial y dificulta la detección temprana de incumplimientos; la implementación de un sistema nacional de trazabilidad laboral permitiría articular estos registros mediante una plataforma interoperable, generando un historial digital único para cada empleador y cada trabajador. Dicho historial comprendería información sobre contratación, altas y bajas en planilla, afiliación a la seguridad social, cumplimiento de obligaciones remunerativas, capacitaciones en seguridad y salud en el trabajo, accidentes laborales, inspecciones realizadas, sanciones impuestas, conciliaciones administrativas y medidas correctivas adoptadas; la existencia de este procedimiento digital fortalece significativamente la transparencia, la eficiencia administrativa y la capacidad preventiva de la inspección del trabajo.

VI. Arquitectura Institucional del Sistema Nacional de Inteligencia Inspectiva

La eficacia de un sistema moderno de inspección del trabajo no depende exclusivamente de la existencia de inspectores altamente capacitados ni del fortalecimiento de las potestades sancionadoras del Estado. la experiencia internacional demuestra que las administraciones laborales más eficientes son aquellas que han logrado construir una arquitectura institucional basada en la interoperabilidad de la información, la coordinación interinstitucional, el análisis permanente de riesgos y la utilización intensiva de tecnologías digitales para

la toma de decisiones; bajo este enfoque, la inspección del trabajo deja de concebirse como una función aislada desarrollada por una única entidad pública y pasa a integrarse dentro de un ecosistema institucional donde participan múltiples organismos con competencias complementarias.

En el Perú, la información necesaria para identificar situaciones de informalidad laboral, evasión de obligaciones sociolaborales y riesgos ocupacionales se encuentra distribuida entre diversas instituciones públicas; la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) administra la información tributaria y la planilla electrónica; ESSALUD registra la afiliación y las prestaciones de salud; el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) administra la identidad de los ciudadanos; el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) y el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) poseen información detallada sobre productores agrícolas, predios, certificaciones e inocuidad alimentaria; PRODUCE registra unidades productivas industriales y pesqueras; la Autoridad Nacional del Agua (ANA) administra derechos de uso de recursos hídricos; el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) supervisa el cumplimiento de obligaciones ambientales; OSINERGMIN controla actividades minero-energéticas; SUNARP administra la información registral sobre personas jurídicas y bienes; mientras que los gobiernos regionales y las municipalidades cuentan con información territorial, licencias de funcionamiento y autorizaciones administrativas.

Pese al enorme valor estratégico de estas bases de datos, su utilización permanece fragmentada, cada institución gestiona la información conforme a sus propios objetivos sectoriales, sin mecanismos permanentes de interoperabilidad orientados a fortalecer la inspección del trabajo; esta dispersión limita significativamente la capacidad del Estado para identificar oportunamente patrones de incumplimiento y construir perfiles integrales de riesgo empresarial; la propuesta del **Sistema Nacional de Inteligencia Inspectiva (SNII)** parte de la premisa de que la información pública constituye un activo estratégico del Estado y que su integración resulta indispensable para fortalecer la formalización laboral y mejorar la eficacia de la fiscalización.

VII. CONCLUSIONES

1. El modelo tradicional de inspección, basado principalmente en denuncias y en actuaciones reactivas, resulta insuficiente para enfrentar la complejidad del mercado laboral actual y reducir de manera sostenida la informalidad laboral.
2. La inteligencia inspectiva constituye una herramienta estratégica para optimizar la

planificación de las actuaciones inspectivas mediante el análisis de datos, la interoperabilidad institucional y la identificación temprana de riesgos laborales.

3. La utilización de tecnologías como Big Data, inteligencia artificial, analítica predictiva y georreferenciación incrementa significativamente la eficiencia, objetividad y cobertura de la fiscalización laboral.

4. La creación de un índice nacional de riesgo laboral permitiría asignar objetivamente los recursos inspectivos, fortaleciendo el cumplimiento voluntario y reduciendo la necesidad de intervenciones sancionadoras.

5. La interoperabilidad entre las entidades del Estado constituye un requisito indispensable para desarrollar una inspección inteligente, basada en evidencia y orientada a resultados.

6. La transformación digital debe ir acompañada del fortalecimiento de las capacidades técnicas de los inspectores del trabajo y de una nueva cultura institucional basada en la gestión del conocimiento.

7. El modelo "Inspección del Trabajo 2030" permitiría orientar la actuación inspectiva hacia la prevención, el cumplimiento voluntario y la reducción de la informalidad, contribuyendo al desarrollo económico y social del país.

8. La modernización de la inspección del trabajo debe evaluarse por su impacto en la reducción de la informalidad, la mejora del cumplimiento normativo y la protección efectiva de los derechos laborales, más que por el número de inspecciones o sanciones.

VIII. RECOMENDACIONES

1. Impulsar una reforma integral del Sistema de Inspección del Trabajo que incorpore un enfoque preventivo, predictivo y basado en riesgos como eje de la política pública nacional.

2. Implementar el Modelo Nacional de Inteligencia Inspectiva, desarrollando plataformas tecnológicas que integren información proveniente de SUNAT, ESSALUD, RENIEC, SUNARP, MIDAGRI, SENASA y demás entidades públicas vinculadas.

3. Priorizar la inversión pública en infraestructura tecnológica, inteligencia artificial y sistemas de análisis predictivo que permitan orientar las inspecciones hacia sectores y empresas con mayor nivel de riesgo.

4. Diseñar e implementar un Índice Nacional de Riesgo Laboral sustentado en criterios técnicos, indicadores verificables y mecanismos permanentes de actualización y evaluación.

5. Aprobar un marco normativo que garantice el intercambio seguro y oportuno de información entre

las entidades públicas, respetando la protección de datos personales y la seguridad de la información.

6. Implementar programas permanentes de capacitación y certificación en análisis de datos, inteligencia artificial, investigación inspectiva, auditoría digital y gestión del riesgo para los inspectores del trabajo.

7. Aprobar una Hoja de Ruta Nacional para la implementación gradual del modelo "Inspección del Trabajo 2030", con metas, indicadores, cronograma, financiamiento y mecanismos de evaluación periódica de resultados.

8. Incorporar un sistema nacional de indicadores de desempeño e impacto que mida resultados relacionados con la formalización laboral, el cumplimiento voluntario, la reducción de accidentes de trabajo, la productividad institucional y la satisfacción de los usuarios.

IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1947). *Convenio sobre la Inspección del Trabajo, 1947 (N.º 81)*.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1969). *Convenio sobre la Inspección del Trabajo en la Agricultura, 1969 (N.º 129)*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2014). *Regulatory Enforcement and Inspections: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2021). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2025). *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)*.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). (2025). *Boletín Estadístico del Mercado Laboral*.
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).
- Ley N.º 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.
- Ley N.º 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.
- Ley N.º 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Ley N.º 29733, Ley de Protección de Datos Personales.