

SECCIÓN: COYUNTURA

Nueva ley, viejas estrategias: continuidad y límites de la flexibilización laboral. Tres comentarios críticos a propósito de la Ley N° 32353

New law, old strategies: continuity and limits of labor flexibility. Three critical comments on Law N.° 32353

SAULO GALICIA VIDAL*

Correo electrónico: sgalicia@pucp.edu.pe
<https://orcid.org/0000-0002-4405-1876>

RESUMEN: El trabajo analiza la Ley N° 32353, que recientemente reguló el régimen laboral especial de la micro y pequeña empresa en el Perú, describiendo su alcance y limitaciones desde una perspectiva crítica. Se sostiene que la norma mantiene la lógica histórica de la flexibilización laboral como principal estrategia para la formalización, sin incorporar medidas orientadas a fortalecer la fiscalización. A través de tres comentarios críticos, se presenta: (i) un recuento cronológico de la consolidación del régimen especial; (ii) la ausencia de un balance integral sobre sus impactos reales; y, (iii) los cambios marginales introducidos por la nueva ley, como la ampliación del tiempo para conservar el régimen, la flexibilización para retornar a él, y ajustes en la inspección laboral. Se concluye que la norma desaprovecha la oportunidad de replantear la política de formalización, perpetuando un modelo que, más de dos décadas después de su implementación, no ha alcanzado los resultados esperados.

ABSTRACT: This paper analyzes Law No. 32353, which regulates the special labor regime for micro and small enterprises in Peru, examining its scope and limitations from a critical perspective. It argues that the law preserves the historical logic of labor flexibilization as the main strategy for formalization, without introducing measures aimed at strengthening labor inspection. Through three critical comments, it presents: (i) a chronological description of the consolidation of this special regime; (ii) the absence of a comprehensive assessment of its actual impacts; and (iii) the marginal changes introduced by the new law, such as the extension of the period to remain within the regime, the flexibility to return to it, and adjustments in labor inspection. The paper concludes that the law misses the opportunity to rethink formalization policy, perpetuating a model that, more than two decades after its implementation, has failed to achieve the expected results.

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Magister en Trabajo y Derechos Laborales Globales por The Pennsylvania State University. Profesor contratado de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Código.

PALABRAS CLAVE: Ley N° 32353, régimen laboral especial, micro y pequeñas empresas, flexibilización laboral, formalización, inspección del trabajo, fiscalización laboral.

KEYWORDS: Law N° 32353, special labor regime, micro and small enterprises, labor flexibilization, formalization, labor inspection, labor enforcement.

Recibido: 11/08/2025

Aceptado: 15/09/2025

Publicado en línea: 03/11/2025

SUMARIO: Introducción. I. Entre la improvisación y la flexibilidad: un breve repaso cronológico de la consolidación del régimen laboral de la micro y pequeña empresa. II. La deuda pendiente: la falta de balance del régimen laboral de la micro y la pequeña empresa. III. La oportunidad perdida: los cambios –marginales– en la Ley N° 32353 y la continuidad de la flexibilización. 1. La continuidad del régimen especial. 2. Las modificaciones incorporadas. 3. La oportunidad perdida.



INTRODUCCIÓN

326

Hay una frase atribuida durante años a Albert Einstein: “*Locura es hacer lo mismo una y otra vez y esperar resultados diferentes*”¹. Hace poco más de dos años se descubrió que, en realidad, es muy probable que dicha expresión haya aparecido por primera vez en el libro *Muerte Súbita* de la escritora estadounidense Rita Mae Brown, publicado hace más de cuatro décadas. Más allá de esta notable aclaración, el trasfondo de esta expresión refleja con bastante precisión la forma en la que el Estado peruano ha buscado promover la formalidad laboral en el sector de la micro y pequeña empresa.

Este año se promulgó una -nueva- legislación relacionada a esta materia, la Ley N° 32353, Ley para la Formalización, Desarrollo y Competitividad de la Micro y Pequeña Empresa – MYPE (en adelante, Ley N° 32353). Sin embargo, a pesar del cambio de nombre y nueva finalidad, la norma mantiene el mismo enfoque que sus predecesoras: incentivar el tránsito a la formalidad sobre

1 La expresión original es “*Insanity is doing the same thing, over and over again, but expecting different results*”. Puede que esta discusión le importe solo al autor, pero no quisiera dejar de comentar que esta expresión suele ser confundida con la intención de definir la locura; tarea por demás difícil con una sola frase. Por lo tanto, la acepción que se le da a dicha expresión consiste en lo irracional que representa esperar resultados diferentes si se sigue la misma estrategia.

la premisa de que son los costos laborales el principal obstáculo. Como se ha evidenciado por más de dos décadas, esta receta no ha generado los resultados esperados.

En este breve trabajo presento tres comentarios críticos en torno a la aprobación de la Ley N° 32353. El primero revisa cómo llegamos a este punto, describiendo el enfoque que ha guiado a las normas predecesoras: la flexibilización laboral. El segundo se centra en una de las principales deudas pendientes del Estado peruano en los procesos de formalización dentro de este sector: la ausencia de un balance que evalúe el impacto de esta estrategia. Finalmente, el tercero analiza los cambios —o la ausencia de ellos— introducidos por la Ley N° 32353, así como la oportunidad perdida que representa.

I. ENTRE LA IMPROVISACIÓN Y LA FLEXIBILIDAD: UN BREVE REPASO CRONOLÓGICO DE LA CONSOLIDACIÓN DEL RÉGIMEN LABORAL DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA

La consolidación del régimen laboral aplicable a este tipo de empresas no respondió a una política estatal integral o comprensiva de la complejidad de este fenómeno, sino, en realidad, es el producto de una serie de normas fragmentadas que fueron aprobadas de forma aislada por cada Gobierno de turno entre el año 2000 y el año 2013. Aunque con prioridades y estrategias diferentes, en materia laboral, estas gestiones tuvieron un mismo enfoque común: la flexibilización como motor para alentar la formalidad laboral.

El primer hito se traza con la aprobación de la Ley N° 27268, Ley General de Pequeña y Micro Empresa, antes del término del Gobierno de Alberto Fujimori. Esta norma tuvo como finalidad dar facilidades y beneficios para el desarrollo y consolidación de la actividad empresarial, sin un componente laboral específico.

Tres años después, durante el Gobierno de Alejandro Toledo, se promulgó la Ley N° 28015, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresas, la cual creó el régimen laboral especial de la micro empresa, con una vigencia inicial de cinco años. Es así como nace, por primera vez, este régimen laboral diferenciado para las personas que laboren dentro de este tipo de empresas. Nótese que, en un primer momento, el régimen estuvo pensado únicamente para las micro empresas.

Las principales diferencias con el régimen laboral privado estuvieron concentradas en el goce del descanso vacacional diferenciado (15 días en comparación con los 30 días del régimen general)²; una indemnización por despido injustificado menor (15 remuneraciones diarias por cada año laborado con un límite de 180 remuneraciones diarias)³. Cabe destacar que dos días antes del término de dicha gestión, el Gobierno de Alejandro Toledo promulgó la Ley N° 28851, modificando algunos artículos de la Ley N° 28015. En materia laboral, el cambio más relevante fue la modificación de la duración del régimen “temporal” que se creó en dicha oportunidad, pasando de cinco años a diez años.

Dos años después, el Gobierno de Alan García dio un paso más en la consolidación del régimen especial que hoy conocemos, al aprobar el Decreto Legislativo N° 1086, Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente, en 2008. Con este decreto se introdujeron varias de las condiciones que hoy conocemos dentro del régimen laboral especial: primero, se incorporó a las pequeñas empresas como beneficiarias de este régimen diferenciado⁴; luego, se establecieron menores derechos para los trabajadores de la micro empresa y, con una intensidad menor, para los trabajadores de la pequeña empresa (por ejemplo: gratificaciones diferenciadas, al igual que la compensación por tiempo de servicios, la posibilidad de establecer una remuneración mínima vital inferior a la del régimen general, entre otros aspectos)⁵.

Finalmente, se plantearon dos disposiciones no menores. La primera fue la mención a que los derechos colectivos de los trabajadores de la pequeña empresa se regirán por las normas del régimen laboral general⁶; dejando la duda de cuál sería la norma aplicable para los derechos colectivos de los trabajadores de la micro empresa o si, en todo caso, cabía preguntarse si es que dichos derechos seguían siendo encontrándose vigentes para tal categoría de trabajadores. La

2 Artículo 48 de la Ley N° 28015.

3 Artículo 49 de la Ley N° 28015.

4 Artículo 43 de la Ley N° 28015, modificado por el Decreto Legislativo N° 1086.

5 Artículo 45 de la Ley N° 28015, modificado por el Decreto Legislativo N° 1086.

6 Artículo 43 de la Ley N° 28015, modificado por el Decreto Legislativo N° 1086.

segunda fue la modificación de la temporalidad del régimen, pues pasamos de uno de carácter transitorio a uno de naturaleza permanente⁷.

Si bien ya se mencionó en un trabajo anterior (Galicia, 2023), es importante tener presente que la creación del régimen laboral especial de la micro y pequeña empresa no estuvo exenta de un debate en la academia laboral de nuestro país. De hecho, en el año 2009, los profesores Javier Neves y Mario Pasco (probablemente dos de los principales referentes del derecho laboral peruano) debatieron públicamente alrededor de la pertinencia de un régimen con tales características, intercambio que fue documentado por la Revista Themis un año después de la promulgación del Decreto Legislativo N° 1086 (2009).

La amplia variedad de los cambios introducidos por dicho decreto legislativo generaron la necesidad de la aprobación de un texto único ordenado, lo que se dio al final con la promulgación del Decreto Supremo N° 007-2008-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente.

Ahora bien, cinco años después, el Gobierno de Ollanta Humala continuó con la consolidación del régimen laboral especial, a través de la promulgación de la Ley N° 30056, Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial. El principal cambio a destacar de esta nueva normativa fue la eliminación del número de trabajadores como requisito para la calificación de las micro y pequeñas empresas. Meses después se aprobó el Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE, Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial. Un punto a destacar es el cambio de rectoría en esta materia, que antes estaba a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y, a partir de dicha norma pasó a formar parte del Ministerio de la Producción.

Toda esta sucesión normativa representa claramente cuál ha sido el punto de partida de cada una de las modificaciones que fueron introducidas para crear el régimen laboral especial que hoy conocemos: reducir los costos laborales y **flexibilizar** las instituciones clásicas del Derecho del Trabajo.

7 Artículo 44 de la Ley N° 28015, modificado por el Decreto Legislativo N° 1086.

En este punto, es importante tener en cuenta que esta premisa es conocida, en el mundo de los estudios del trabajo, como la **escuela “legalista” de la informalidad** (Chen, 2012). Como se mencionó en un trabajo anterior, esta escuela parte por asumir que el sujeto informal es uno de características homogéneas y similares, quien preso por los altos costos de la formalidad (no solo laborales, sino tributarios, administrativos y de cualquier otra índole), se ve forzado a operar en la informalidad (Galicia 2017, Galicia, 2023). De ahí que, si lo que queremos es alentar el tránsito hacia la formalidad, lo que debemos hacer es reducir los costos legales de la operación en dicho sector (De Soto, 1986, Chen, 2012).

En el campo laboral esta escuela tiene una de sus máximas expresiones en el régimen especial de la micro y pequeña empresa: se reduce severamente los beneficios laborales aplicables a los trabajadores de dicho sector, y se debilitan las instituciones laborales clásicas (como la estabilidad en el empleo o el acceso a los derechos colectivos), generando un mayor campo de **flexibilidad** para el empleador. Si bien este concepto puede tener una variedad diversa de acepciones (Ermida 2000; Canessa 2013), en este trabajo adoptamos aquella vinculada con centrada en la libertad para poder modificar y relajar las instituciones típicas del derecho laboral con el objeto de “reducir los costos” de contratación y otorgar un poder mayor al empleador (Ojeda, 2010).

¿Cuál es el principal problema con la aplicación irrestricta de este enfoque? Que, 20 años después, en nuestro país no ha logrado demostrar el impacto buscado.

II. LA DEUDA PENDIENTE: LA FALTA DE BALANCE DEL RÉGIMEN LABORAL DE LA MICRO Y LA PEQUEÑA EMPRESA

Han pasado más de 20 años desde que se promulgó la primera norma relacionada a esta materia y, hasta la fecha, el Estado peruano no ha presentado un **balance** sobre el impacto de la flexibilización laboral de dicho sector en la formalización del mismo. En sentido contrario, no son pocos los estudios que dan cuenta de que este tipo de medidas, por sí solas, **no han tenido los efectos deseados**.

Por un lado, en el año 2009, Chacaltana identificó que después de más 30 meses de instaurado este régimen especial, de más de 2 millones de micro y

pequeñas empresas, solo 5,000 unidades (poco más del 0.2%) se habían acogido a dicho régimen (2009), demostrando que éste no había sido lo suficientemente usado como se esperaba⁸. Más aun, en el mismo trabajo, se demostró que bajo el esquema presentado por el régimen especial, a pesar de la reducción de costos laborales, la carga económica con mayor impacto para las micro y pequeñas empresas se encontraba en los aspectos tributarios y administrativos, de ahí que, para Chacaltana, *“volver dicho sistema atractivo requiere, primero, que la estructura tributaria para las micro y pequeñas empresas sea modificada (...), [s]egundo, se debe proveer otros incentivos exógenos para la formalización, tales como accesos a mercados, mejora de la productividad, entre otros”* (2009, 32).

En un estudio que se concentra específicamente en la información disponible derivada del registro de la micro y pequeña empresa a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Cuadros (2016) arriba a una conclusión similar. Luego de cuantificar cuántas micro y pequeñas empresas se habían acogido al régimen especial, identificó que para el año 2013, de más de 800 mil microempresas, poco más de 153 mil (15%) se inscribieron al régimen especial, de las cuales, al momento del corte (2016), solo 73,000 siguieron activas (8%).

En un análisis similar para las pequeñas empresas, se encontró que de las poco más de 55,000 unidades de tales características, cerca de 5,000 se habían acogido a dicho régimen (9%), pero solo cerca de 3,000 empresas se encontraban activas a la fecha de corte del estudio (7%). Adicionalmente, Cuadros (2016) identifica que en el caso de las microempresas con registro vigente, solo se logró la formalización del 5.1% del total de puestos de trabajo, mientras que en las pequeñas empresas la cifra llegó a 3.9%.

Evidencia más reciente vuelve a concluir que la reducción de costos laborales, por sí sola, no ha sido suficiente para fomentar el tránsito hacia la formalidad en este sector (Díaz *et al.*, 2018), sugiriendo que es necesario un replanteamiento entre, los incentivos para las empresas, y la fiscalización y fortalecimiento de la

8 De acuerdo con Chacaltana, la justificación del Estado peruano en ese momento se basó en dos argumentos: las micro y pequeñas empresas no encontraban certeza de afiliarse al régimen especial pues este era considerado como temporal y que el régimen no había sido lo suficientemente difundido (2009, 30).

9 Traducción literal de: *“First, to make this system appealing, the tax structure for MSEs needs to be changed. Second, provide other (exogenous) incentives for formalization, such as access to markets, increased productivity, etc.”* (Chacaltana, 2009, 32).

capacidad del Estado en materia de fiscalización (concepto denominado en la academia anglosajona como “*enforcement*”).

Con conclusiones similares, Jessen y Kluve (2021), en un metaestudio sobre intervenciones para reducir la informalidad en países de ingresos bajos y medios (donde se incorporan más de 10 estudios sobre el caso peruano), encuentran que las medidas clasificadas como “*tax incentives*” (entre las que se incluyen reducciones de costos de la seguridad social y, en algunos supuestos, podrían encajar los laborales) muestran resultados mixtos y no necesariamente superiores a otro tipo de estrategias. En cambio, dichos autores identifican que estrategias destinadas a formalizar directamente a los trabajadores, así como las acciones de fiscalización (“*labor inspection enforcement*”) tienden a presentar mayores probabilidades de generar impactos significativos y sostenidos.

Ahora bien, a pesar de que el impacto de la inspección del trabajo a nivel global ha sido identificado como uno de los principales disparadores para fomentar la formalización laboral (Alaimo *et al.*, 2016), el caso peruano no necesariamente ha presentado la misma tendencia. Tal como documenta Viollaz (2016, 2017, 2019), la inspección del trabajo en el Perú ha presentado una efectividad severamente limitada (únicamente centrada en la mejora del cumplimiento de la remuneración mínima vital), y sobre todo enfocada en las empresas de mayor tamaño. Este limitado impacto, de acuerdo con Viollaz (2016), se explica en función de (i) el diseño institucional del sistema de inspección, (ii) su baja cobertura (falta de “*enforcement*”) y las multas segmentadas por tamaño empresarial, que reducen el efecto disuasivo. Esto es, aún cuando se incrementa la fiscalización, los impactos sobre el cumplimiento normativo suelen ser marginales.

De hecho, en un estudio de hace más de 20 años, Chacaltana (2001) encontró que la probabilidad de detección tributaria era del 60%, mientras que la probabilidad de detección laboral era únicamente del 6%. En esa línea, la capacidad reducida de la inspección del trabajo en el Perú ya ha sido anotada previamente en comparación con el resto de país a nivel global. Por ejemplo, Alaimo *et al.* (2016) identifican que, de un total de 72 países, el Perú ocupa el puesto 10 más bajo en el índice de número de inspectores por trabajador, muy por debajo del promedio general, así como de la región.

En línea con lo anterior, de acuerdo con el último Informe Anual de Inspección del Trabajo publicado por la Superintendencia Nacional de Fisca-

lización Laboral – SUNAFIL del año 2021¹⁰, únicamente se contaba con 761 inspectores de trabajo a nivel nacional, cuando para dicho año contábamos con más de 3,850,000 trabajadores registrados dentro del régimen de la actividad privada (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2022).

De esta manera, como hemos podido ver, a pesar de que la evidencia sugiere que los procesos de formalización deben venir acompañados de incentivos integrales, junto con el fortalecimiento de la capacidad de fiscalización de los países, el Perú no ha sido el mismo rumbo. De ahí que sigamos con una deuda pendiente: no tenemos un balance oficial del impacto de la implementación del régimen especial y, a la par, no hemos logrado cubrir el déficit de recursos en materia de inspección laboral.

III. LA OPORTUNIDAD PERDIDA: LOS CAMBIOS –MARGINALES– EN LA LEY N° 32353 Y LA CONTINUIDAD DE LA FLEXIBILIZACIÓN

Con todo el marco descrito previamente, es legítimo preguntarnos si es que esta nueva legislación ha representado algún cambio significativo para la política de promoción de la formalización laboral. Lamentablemente, la respuesta es adversa.

En este punto, es importante aclarar que nos vamos a concentrar únicamente en el análisis del campo laboral de las variaciones introducidas por la Ley N° 32353, por lo que los comentarios relacionados al campo de la seguridad social (entendiendo por estos tanto el acceso al sistema de salud, como el previsional), podrán ser complementados de forma posterior.

1. La continuidad del régimen especial

Dicho esto, la Ley N° 32353 no supone una modificación sustancial al régimen laboral especial de la norma predecesora, esto es la Ley N° 30056 y el Texto Único Ordenado de la misma, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE. En ese sentido, la reducción de beneficios sociales

10 Disponible en este enlace: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5056592/INFORME%20ANUAL%20-%202021.pdf?v=1693254435>.

de los trabajadores de la micro y la pequeña empresa se mantienen, bajo el siguiente esquema:

Cuadro N° 1
Cuadro comparativo de beneficios legales según régimen laboral

Materia	Régimen general	Pequeña empresa	Microempresa
Compensación por tiempo de servicios	Una remuneración por seis meses de servicio por los periodos de noviembre a abril y de mayo a octubre.	15 remuneraciones diarias por año completo de servicio. Tope de 90 remuneraciones diarias.	No aplica
Vacaciones	30 días de vacaciones por año calendario de servicio.	Quince días de vacaciones por año calendario de servicio.	Quince días de vacaciones por año calendario de servicio.
Gratificaciones	Dos gratificaciones anuales otorgadas por Fiestas Patrias y Navidad. Cada una equivale a una remuneración.	Dos gratificaciones anuales otorgadas por Fiestas Patrias y Navidad. Cada una equivale a media remuneración.	No aplica
Indemnización por despido arbitrario	Una remuneración y media por cada año completo de servicio con un máximo de 12 remuneraciones.	20 remuneraciones diarias por cada año completo de servicios con un máximo de 120 remuneraciones diarias	10 remuneraciones diarias por cada año completo de servicios con un máximo de 90 remuneraciones diarias
Sobretasa por trabajo nocturno	Derecho a recibir, como mínimo, una sobretasa del 35% por la jornada nocturna	No aplica	No aplica
Seguros privados de protección	Cobertura del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo y del Seguro de Vida Ley	Cobertura del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo y del Seguro de Vida Ley	No aplica
Utilidades	Sí	Sí	No aplica

Elaboración propia

Asimismo, además de las críticas planteadas previamente al enfoque únicamente centrado en la reducción de los costos laborales (y la perpetuación de la flexibilización laboral como única respuesta frente a la informalidad), permanecen otros aspectos que previamente fueron criticados de este régimen. Por un lado, la Ley N° 32353 continúa la senda de las normas previas que catalogaron

a este sistema como uno de naturaleza permanente (y no temporal, como fue diseñado originalmente), a través de su artículo 45.

Por otro lado, la ley bajo comentario profundiza más la diferencia que ya se había establecido previamente en cuanto al acceso de los derechos colectivos para los trabajadores de este tipo de empresas. Como comentamos líneas arriba, el Decreto Legislativo N° 1086 introdujo una regulación restrictiva de este tipo de derechos, al señalar que, para el caso de la pequeña empresa, aquellos eran regulados por las normas aplicables al régimen laboral de la actividad privada, dejando la duda de cuál sería la norma aplicable para el caso de los trabajadores de la microempresa.

La Ley N° 32353 no solo replica esta fórmula, sino que la profundiza al señalar específicamente que *“Los trabajadores de la pequeña empresa tienen, además, los siguientes beneficios: (...) A los derechos colectivos que continúan regulándose por las normas del régimen general de la actividad privada”* (literal c, del numeral 44.3 del artículo 44). Una lectura en sentido contrario podría llevar a que se sostenga que, dado que la mención a los derechos colectivos se encuentra únicamente para el caso de los trabajadores de la pequeña empresa, los trabajadores de la microempresa no tendrían dichos derechos.

Dicha interpretación, sin duda, es absolutamente refutable con, por lo menos, dos argumentos concretos. El primero es que el artículo 40 de la Ley N° 32353 conserva la fórmula del respeto de los derechos laborales fundamentales, incluyendo expresamente la obligación de *“[r]espeter el derecho de los trabajadores a formar sindicatos, así como no interferir con el derecho de los trabajadores a elegir o no elegir y a afiliarse o no a organizaciones legalmente establecidas”*, sin establecer distinción entre los trabajadores de la micro y la pequeña empresa. El segundo argumento, y probablemente el más importante, es que el artículo 28 de la Constitución Política del Perú no da margen a establecer una diferenciación en el acceso del derecho a la libertad sindical, en función del tipo o tamaño de empresa, lo que es concordante con el artículo 2 del Convenio núm. 87 de la OIT.

De hecho, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha señalado, justamente sobre el caso de restricciones a la libertad sindical para el personal de micro o pequeñas empresas, que *“la excepción del derecho de formar sindicatos en las pequeñas empresas que emplean diez o menos trabajadores (...) constituiría una clara contravención del artículo 2 del Convenio núm. 87 que estipula que los*

*trabajadores sin ninguna distinción tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes o de afiliarse a las mismas*¹¹.

Por lo tanto, sostener que los trabajadores de las micro empresas no gocen del derecho a la libertad sindical (y los derechos derivados de tal derecho fundamental) es una interpretación absolutamente inconstitucional que, lamentablemente, no es aclarada -sino empeorada- por la nueva redacción de la Ley N° 32353.

2. Las modificaciones incorporadas

Luego de esta descripción, concentrémonos en los cambios específicos que se han producido a raíz de esta nueva legislación. El primero, y probablemente el que mayor atención ha generado, es el relativo a la conservación de los beneficios derivados del régimen especial.

La fórmula que se encontraba presente en el Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE era la siguiente: si una micro o pequeña empresa superaba el nivel anual de ventas definido a nivel legislativo (150 y 1,700 UIT, respectivamente) por dos años consecutivos, podía conservar los beneficios del régimen especial por un período adicional de uno y dos años, respectivamente. Luego de ese período, la empresa pasaba definitivamente al régimen laboral que le corresponde (artículo 51).

Con la Ley N° 32353 esta disposición ha sido modificada. De acuerdo con el artículo 45 de dicha norma, ahora el período por el que podrán conservar ambos tipos de empresas los beneficios derivados del régimen especial es de tres años en total. Asimismo, en *“caso las ventas se reduzcan por debajo del límite antes mencionado, la empresa podrá retornar a su régimen laboral registrado previamente”* (último párrafo del artículo 45 de la Ley N° 32353). Esto implica dos cambios relevantes. Primero, se amplía el período durante el cual una micro o pequeña empresa puede permanecer en este régimen, incluso si ya no cumple los requisitos. Segundo, si en el futuro sus ventas anuales disminuyen, la empresa podría volver a acogerse al régimen especial.

11 Párrafo 415, de la Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical de la OIT, recuperado a partir de: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO:70002:P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3944255,3. Consulta realizada el 11 de agosto de 2025.

Tal como se ha advertido, esta redacción genera dos posibles problemas (La Rosa, 2025). El primero es que no se ha establecido la oportunidad en la que se debe computar la reducción de las ventas anuales. No se precisa si la reducción debe producirse dentro de los tres años de gracia o si, aun transcurrido dicho plazo y aplicado un régimen mayor, la empresa podría retornar al régimen especial.

Y, en caso se acepte esa segunda postura, es decir, se haya permitido que trabajadores que antes tenían acceso solo a los beneficios limitados del régimen especial y, posteriormente, gozaron de los beneficios de un régimen laboral mayor, ¿se les podrá volver a considerar dentro del régimen especial primigenio que les fue aplicado al inicio de su vínculo laboral, reduciendo los beneficios que ya estaban gozando? Como advierte La Rosa (2025), esta redacción plantea riesgos interpretativos y posibles vulneraciones al principio de intangibilidad de los contratos, reconocido en el artículo 62 de la Constitución.

Es muy probable que esta situación deba ser atendida por el futuro reglamento de la Ley N° 32353, el cual deberá no solo resolver las interrogantes planteadas, sino asegurar que los trabajadores que ya gozaron de los beneficios de un régimen mayor (por la superación del límite de las ventas anuales establecido legalmente), no experimenten una reducción directa en sus condiciones de trabajo.

El segundo cambio que se puede anotar en materia laboral es uno vinculado con la inspección del trabajo. Si bien la Ley N° 32353 conserva la fórmula de la meta de inspección anual no menor al 20%, que ya contenía el artículo 57 del Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE, hay algunos cambios que deben ser resaltados. El primero es que el artículo 57 de dicha norma situaba dicha meta específicamente para las microempresas (que, proporcionalmente, representan la categoría de mayor representación en nuestro país). En cambio, el artículo 52 de la Ley N° 32353 establece que para el cómputo de dicha meta también se puede considerar a las pequeñas empresas¹², reduciendo, en la práctica, el número de microempresas que obligatoriamente debían ser sujetas a acciones de fiscalización.

12 Así lo establece el numeral 52.1 del artículo 52 de la Ley N° 32352: *“La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) y los gobiernos regionales realizan la fiscalización de la micro y pequeña empresa - Mype, establecen metas de inspección anual no menores al veinte por ciento de las Mype a efectos de cumplir con las disposiciones del régimen laboral especial establecido en la presente ley.”* (énfasis añadido)

En segundo lugar, el artículo 52 de la Ley N° 32353 replica la fórmula previa de señalar que “[l]a determinación del incumplimiento de alguna de las condiciones indicadas da lugar a que se considere a la Mype y a sus trabajadores, excluidos del régimen especial y genera el cumplimiento del íntegro de los derechos contemplados en la legislación laboral y de las obligaciones administrativas conforme se hayan generado”. El problema con dicha disposición normativa es que no operativiza específicamente cuáles son esas condiciones indicadas que habilitan la “exclusión” del régimen especial, replicando un problema arrastrado por la redacción previa del Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE.

Ahora bien, lo que sí se presenta de forma diferente es tanto el porcentaje aplicable a la reducción de las multas para las micro y pequeñas empresas, junto con la incorporación de las medidas de educación previas a la aplicación de multas por infracciones leves.

Con relación al primer punto, debe recordarse que la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, estableció que “la sanción que se imponga por las infracciones que se detecten a las empresas calificadas como micro o pequeñas empresas conforme a ley se reducen en 50%” (artículo 39). La aprobación de la Ley N° 32353 ha supuesto un cambio a dicha fórmula, pues ha establecido dos topes diferenciados. Mientras que el límite del 50% se mantiene para las pequeñas empresas, para el caso de las micro empresas, la reducción ahora será del 70% (esto significa, directamente, una reducción en el monto máximo a ser impuesto como sanción para dichas empresas).

En lo que respecta al segundo aspecto, el artículo 48 del Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE regulaba el acompañamiento laboral para las microempresas, estableciendo específicamente que las micro empresas “gozan de un tratamiento especial en la inspección del trabajo (...), por el que ante la verificación de infracciones laborales leves detectadas deben contar con un plazo de subsanación dentro del procedimiento inspectivo y una actividad asesora que promueva la formalidad laboral”. Asimismo, el referido artículo establecía que dicho beneficio no era aplicable en caso de reiterancia de obligaciones laborales sustantivas, ni de aquellas relacionadas a la protección de los derechos fundamentales laborales. Finalmente, se concluía señalando que este tratamiento especial regía por tres años, desde el acogimiento al régimen especial.

La Ley N° 32353 no ha replicado la fórmula mencionada y, al modificar el artículo 39 de la Ley N° 28806, introdujo que, en la fiscalización de infracciones leves, SUNAFIL debe aplicar, primero, una medida educativa, antes de cualquier sanción. Asimismo, ha establecido que estas medidas educativas deben ser definidas por resolución y pueden incluir capacitaciones presenciales en sus locales o en la empresa, entrega de material instructivo u otros medios (presenciales o virtuales). Asimismo, no se aplicarán medidas educativas a micro y pequeñas empresas con titulares o socios condenados por delitos contra los derechos de los trabajadores ni a entidades públicas.

Finalmente, se indica que la medida educativa debe notificarse en un máximo de 30 días hábiles desde la notificación de la infracción. En caso la empresa no cumpla con la medida educativa, se aplicará la sanción correspondiente. Asimismo, si es que SUNAFIL no cumple con notificar la medida en el plazo establecido, no podrá aplicar sanción alguna por la infracción detectada.

Al respecto, como se podrá apreciar, la modificación introducida por la Ley N° 32353 amplía el tratamiento especial que antes se otorgaba únicamente a las micro empresas para infracciones laborales leves, extendiéndolo también a las pequeñas empresas. Este cambio implica que un mayor universo de empleadores podrá beneficiarse de medidas educativas antes de la imposición de sanciones, lo que, en la práctica, reduce el efecto disuasivo de la fiscalización para un segmento más amplio de unidades productivas (que tienen un mayor número de ventas y de personal).

Si bien la capacitación y la asesoría son herramientas valiosas para promover el cumplimiento normativo, la extensión indiscriminada de este beneficio puede debilitar la capacidad sancionadora en sectores donde las infracciones no son necesariamente producto del desconocimiento, sino de decisiones deliberadas de incumplir.

Por otro lado, los cambios recientes exigen que SUNAFIL notifique la medida educativa en un plazo máximo de 30 días hábiles desde notificada la infracción, bajo riesgo de no poder sancionar luego dicha infracción. Este requisito, aunque pensado como una garantía para las empresas, plantea un serio problema de viabilidad: la propia SUNAFIL enfrenta limitaciones estructurales de personal y cobertura –como lo han señalado estudios como Viollaz (2016, 2017, 2019)–, los que dificultan la posibilidad de cumplir con plazos tan estrictos,

sobre todo si se considera la logística de coordinar capacitaciones presenciales o personalizadas. El riesgo evidente es que este nuevo esquema termine generando espacios de impunidad, no por voluntad normativa, sino por incapacidad operativa de la autoridad inspectiva para cumplir los plazos.

3. La oportunidad perdida

Este último comentario nos permite entrar al cierre de este trabajo. Como se podrá apreciar, la medida educativa previa a la sanción, al extenderse a las pequeñas empresas y al imponer plazos perentorios poco realistas para SUNAFIL, puede terminar debilitando aún más la efectividad de la inspección laboral en los segmentos de menor tamaño empresarial, justamente donde la informalidad y el incumplimiento presentan mayores índices.

Y esa es, a mi criterio, la principal oportunidad perdida. Si, como hemos visto, el tránsito hacia la formalización laboral de las micro y pequeñas empresas no depende exclusivamente de la flexibilización laboral, sino que debe venir acompañada de programas integrales que se enfoquen en determinantes de mayor relevancia (como el fomento de la productividad e innovación), así como en el fortalecimiento de la capacidad de fiscalización del Estado (esto es, del “*enforcement*”), esta nueva ley falla en abordar dichos aspectos.

Ni retoma los programas de diversificación productiva, los cuales tenían un fuerte componente en la identificación de *clusters* y sectores de unidades productivas con potencial de crecimiento (Ghezzi y Gallardo, 2013), ni se centra en el fortalecimiento de uno de los aspectos clave en esta materia: la inspección del trabajo. A los documentados déficits y recursos escasos de este sector se le suma, ahora, la imposición de cargas adicionales sin un acompañamiento de fortalecimiento logístico y presupuestal. Peor aún, estas cargas establecen plazos sumamente cortos de realización (30 días hábiles de notificación para programas que, solo en su diseño, pueden demandar mayor tiempo aún).

Asimismo, la Ley N° 32353 descuida una de las medidas que mayor despliegue ha tenido en los últimos años por la inspección del trabajo: el envío de cartas disuasivas cuyo impacto, de forma relativamente reciente, ha sido estudiado. En un experimento liderado por Bosch, González y Silva-Porto (2020), se demostró que, el envío de cartas de la SUNAFIL con mensajes disuasivos y una

amenaza creíble de sanción generó incrementos en la formalización de alrededor del 10%, en comparación con cartas disuasivas que no se concentraban en la posible sanción, sino únicamente en los beneficios del cumplimiento normativo.

Este resultado confirma que la fiscalización, cuando es visible y acompañada de un riesgo real de sanción, puede producir cambios significativos¹³. Sin embargo, la Ley N° 32353 descuida la oportunidad de institucionalizar este tipo de iniciativas que, en la práctica, han probado tener un mayor impacto.

En síntesis, esta era la oportunidad para que el Congreso exigiera un balance real sobre la aplicación del régimen laboral especial de la micro y pequeña empresa, identificara los cuellos de botella que impiden el tránsito hacia la formalidad y promoviera medidas con respaldo empírico. Lamentablemente, se prefirió disfrazar como nueva, una vieja estrategia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alaimo, V., Bosch, M., Kaplan, D. S., Pagés, C., & Ripani, L. (2015). *Empleos para crecer*. Recuperado a partir de: <https://doi.org/10.18235/0000139>
- Bosch Mossi, M., González, S., & Silva-Porto, M. T. (2021). *Chasing informality: Evidence from increasing enforcement in large firms in Peru* (IDB Working Paper Series No. IDB-WP-01222). Inter-American Development Bank. <https://www.econstor.eu/handle/10419/237500>
- Canessa Montejo, M. F. (2013). *Material de lectura – Tema 4: La aplicación de la flexibilización laboral en el Perú (1990-2000)* [Material de curso de Sociología del Trabajo]. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Chacaltana Janampa, J. (2001). Políticas públicas y empleo en las pequeñas y microempresas en el Perú (SEED Working Paper No. 56). International Labour Office. <https://researchrepository.ilo.org/esploro/outputs/encyclopediaEntry/Políticas-publicas-y-empleo-en-las/995369865702676>
- Chacaltana, J. (2009). *Economic implications of labour and labour-related laws on MSEs: A quick review of the Latin American experience* (Employment

13 Se debe tener en cuenta que el experimento solo se aplicó en empresas de más de 50 trabajadores y el mayor impacto se concentró en las empresas grandes.

Working Paper No. 31). International Labour Office. <https://researchrepository.ilo.org/esploro/outputs/encyclopediaEntry/Economic-implications-of-labour-and-labour-related/995219370902676>

Chen, M. (2012). *La economía informal: definiciones, teorías y políticas*. Cambridge: Wiego. <https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/Chen-Informal-Economy-Definitions-WIEGO-WP1-Espanol.pdf>

Cuadros, F. (2016). *La informalidad laboral en el Perú y propuestas para su reducción* [Presentación en diapositivas]. Trabajo Digno. <http://trabajodigno.pe/regulacion-laboral-2/>

De Soto, H. (1986). *El otro sendero: La revolución informal* (3.^a ed.). Editorial El Barranco.

Díaz, J. J., Chacaltana, J., Rigolini, J., & Ruiz, C. (2018). *Pathways to formalization: Going beyond the formality dichotomy: The case of Peru* (Policy Research Working Paper No. 8551). World Bank Group. Recuperado a partir de <https://grade.org.pe/en/publicaciones/pathways-to-formalization-going-beyond-the-formality-dichotomy-2/>

342

Ermida, O. (2000). La flexibilidad. En *Estudios sobre la flexibilidad en el Perú* (pp. 3–26). Oficina Internacional del Trabajo. https://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/2000/100B09_149_span.pdf

Galicia Vidal, S. R. (2017). *Derecho e informalidad: Explicaciones alternativas a la relación entre el derecho laboral y la informalidad a partir del caso de Gamarra* [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Institucional PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/9944>

Galicia Vidal, S. R. (2023). Régimen laboral de la micro y pequeña empresa: Cuestiones previas y aspectos críticos. En M. F. Canessa Montejo (Coord.), *Los regímenes laborales especiales: El archipiélago normativo del ordenamiento laboral peruano* (pp. 81–101). Palestra Editores.

Ghezzi, P., & Gallardo, J. (2013). *Qué se puede hacer con el Perú : ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo*. Universidad del Pacífico. <http://hdl.handle.net/11354/2429>

- Jessen, R., & Kluve, J. (2021). *The effectiveness of interventions to reduce informality in low- and middle-income countries: A systematic review* (IZA Discussion Paper No. 14663). IZA Institute of Labor Economics. <https://docs.iza.org/dp14663.pdf>
- La Rosa, S. (13 de junio de 2025). El verdadero gran cambio de la nueva ley MYPE. *Damma Legal Advisors*. <https://www.damma.com.pe/el-verdadero-gran-cambio-de-la-nueva-ley-mype/>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2022). *Anuario estadístico 2022*. <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/informes-publicaciones/3247012-anuario-estadistico-sectorial-2021>
- Ojeda Avilés, A. (2010). *La deconstrucción del derecho del trabajo*. La Ley.
- Pasco Cosmópolis, M., & Neves Mujica, J. (2009). Régimen legal de las mypes: ¿acierto o falla?. *THEMIS Revista De Derecho*, (57), 91-102. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9146>
- Viollaz, M. (2016). *Are Labor Inspections Protecting Workers' Rights? Adding the Evidence from Size-based Labor Regulations and Fines in Peru*, CEDLAS, Working Papers 0205, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata. https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/doc_cedlas205.pdf
- Viollaz, M. (2018). Are labour inspections effective when labour regulations vary according to the size of the firm?: evidence from Peru. *International Labour Review*. Recuperado a partir de: <https://doi.org/10.1111/ilr.12107>
- Viollaz, M. (2019). “Multiple Violations of Labor Market Regulations: Patterns in the Peruvian Labor Market and the Impact of Enforcement,” CEDLAS, Working Papers 0244, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata. Recuperado a partir de https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/doc_cedlas244.pdf