



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
Oficina Regional para América Latina y el Caribe

139



Reforma laboral, capacitación y productividad

La experiencia peruana

**Juan Chacaltana
Norberto García**

EQUIPO TECNICO MULTIDISCIPLINARIO PARA LOS PAISES ANDINOS

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2001
Primera edición 2001

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual, en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

OIT/Juan Chacaltana y Norberto García
Documento de Trabajo N° 139: Reforma laboral, capacitación y productividad. La experiencia peruana
Lima, Oficina Internacional del Trabajo, 2001

ISBN 92-2-312770-X
ISSN 1020-3974

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas, procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas, procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en Las Flores 295, San Isidro, Lima 27-Perú, o pidiéndolas al Apartado Postal 14-124, Lima, Perú.

Vea nuestro sitio en la red: www.oit.org.pe

Impreso en el Perú

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

PROLOGO

Los procesos de reforma laboral en gran parte de los países de América Latina han modificado significativamente la composición de la estructura del empleo asalariado privado, según los tipos de contratos en dichos países. En términos generales, el empleo bajo contrato de duración indeterminada o indefinida se ha reducido en relativamente, mientras que el empleo bajo contrato por tiempo determinado o temporal y el empleo sin contrato escrito han aumentado.

Al respecto, se argumenta que el aumento de la contratación por tiempo determinado y a tiempo parcial es un hecho positivo para la economía y el empleo, por cuanto favorece la contratación de jóvenes y mujeres que no pueden trabajar a tiempo completo, aumenta la movilidad de la mano de obra y facilita a los empresarios adecuar el tamaño de la plantilla a la demanda de mano de obra resultante del cambiante nivel de actividad de las empresas.

Sin embargo, y aun reconociendo la importancia de este argumento, es preciso preguntarse las implicaciones económicas y productivas de esta situación en el largo plazo. En primer lugar, ¿cuál será el potencial de productividad de estos trabajadores en el futuro si, como es de suponer, serán pocos los empleadores dispuestos a invertir en la capacitación y calificación de personas contratadas por un cierto tiempo y que, además, podrían irse a otra empresa una vez fueron capacitados? En segundo lugar, ¿qué estrategias podrían aplicarse para lograr un aumento sostenido de la productividad en empresas que pueden llegar a tener más de la mitad de la plantilla sin contrato y/o con contrato temporal?

La interrogante que surge es si, aun cuando en el corto plazo este grado de precarización pudiera ser bueno para las empresas, será bueno también para el país en el largo plazo. Existen fundadas dudas de que así sea, salvo que se encuentren fórmulas para asegurar un buen nivel de capacitación de los trabajadores, independientemente de la modalidad de su contrato, y para darles protección en los períodos en los que no están empleados. Lo primero puede afectar el crecimiento de la productividad laboral en el mediano y largo plazo, mientras que lo segundo conduciría a un aumento de la inseguridad personal y, por extensión, a la inestabilidad social.

Para verificar si estas hipótesis son correctas o no, la OIT solicitó a Norberto García y a Juan Chacaltana realizar una investigación en el Perú, dado que este país es uno de los de la región en los que la reforma laboral ha sido más radical y que, además, se cuenta con información suficiente para realizarla. El resultado de esta investigación es el que se presenta en este Documento de Trabajo.

Los investigadores concluyen que, al generarse mayor rotación laboral en el mercado de trabajo, producto del aumento de la contratación temporal, se ha desincentivado –en el margen– las inversiones en capacitación laboral de las empresas. Al respecto señalan que “las empresas que exhiben niveles de rotación alta tienen 28% menos de probabilidades de invertir en capacitación que aquellas que no tienen este tipo de rotación”.

Como resultado de lo anterior, el efecto directo de la rotación sobre la productividad es negativo. Al respecto, “se ha encontrado que las empresas que capacitan generan 25% más de valor agregado que aquellas que no lo hacen, controlando por otras variables como tamaño del negocio, nivel de activos y ramas de actividad. Asimismo, se ha encontrado que aquellas empresas que dejan de gastar en capacitación (reducción de 100%), experimentan una reducción de 9% en sus niveles de productividad”.

Por consiguiente, la evidencia empírica muestra que, en el caso del Perú, “si para flexibilizar el mercado laboral y alcanzar mayor eficiencia se opta por una mayor inestabilidad laboral y mayor rotación –menor duración del empleo–, el efecto no planeado es una incidencia negativa sobre el gasto en capacitación de las empresas y también sobre la productividad aparente”.

En consecuencia, si para atraer inversiones y generar mayor producción a nivel agregado se necesita cierto margen de flexibilidad en la mano de obra, la otra cara de la medalla es que, en caso de que esa flexibilidad sea extrema, se empiezan a generar desincentivos a la capacitación y la misma productividad.

Los autores se preguntan ¿cómo entonces encontrar un balance entre la necesaria flexibilidad en el mercado de trabajo y la también necesaria inversión en el capital humano de los trabajadores que, como hemos visto, genera mayor productividad en las empresas? Obviamente, ésta es una pregunta que requiere un análisis que va más allá del objetivo de la presente investigación. Sin embargo, los resultados empíricos expuestos aquí, sugieren a los autores la conveniencia de modificaciones de política. A su juicio, “estos cambios deberían producirse en cuatro ámbitos: i) el modelo de negociación laboral; ii) la negociación de una mayor proporción de empleo estable; iii) beneficios fiscales para la inversión en capacitación y reentrenamiento, y iv) mayor acceso a los recursos del Senati”.

La OIT considera que el tema es de especial importancia, tanto por su efectos sobre la productividad y la competitividad, como sobre el bienestar de los trabajadores asalariados, y que los resultados de la investigación realizada por Norberto García y Juan Chacaltana aportan nuevas luces y elementos de juicio para situar el tema en un plano técnico y menos ideológico que en el pasado, permitiendo avanzar hacia la definición de un régimen de contratación laboral más equilibrado, que beneficie a los trabajadores y que no genere rigideces excesivas que traben el desarrollo de las empresas.

*Daniel Martínez
Director del Equipo Técnico Multidisciplinario
para los Países Andinos*

Lima, marzo del 2002

INDICE

A. ANTECEDENTES	9
1. Contenido del trabajo	9
2. El contexto internacional	10
3. Productividad y costos laborales	11
B. REFORMA LABORAL Y MERCADO DE TRABAJO	13
1. Breve síntesis de la reforma	14
2. Cambios observados en el mercado de trabajo	16
C. CAMBIOS EN LA CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD EN LAS EMPRESAS	19
1. Reforma laboral y mercados internos de trabajo	19
2. Efectos sobre la capacitación de los trabajadores	22
3. Efectos sobre los niveles de la productividad aparente	28
D. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS	32
1. El modelo de negociación laboral	33
2. La negociación social de una mayor proporción de empleo estable	34
3. Beneficios fiscales	34
4. Mejor acceso al Senati	35
E. REFERENCIAS	36
ANEXO	39

Reforma laboral, capacitación y productividad

La experiencia peruana

A. ANTECEDENTES

1. *Contenido del trabajo*

Durante muchos años, el Perú fue considerado uno de los países con una de las legislaciones laborales más rígidas en América Latina. Los mecanismos de incorporación de personal enfrentaban numerosas restricciones y costos, en tanto que las posibilidades de despido eran bastante limitadas. La estabilidad laboral absoluta había adquirido rango constitucional en 1979¹. Como resultado de este proceso –y probablemente también debido a la cada vez menor capacidad de la Autoridad del Trabajo para detectar infracciones laborales–, el mercado laboral se dividió en dos partes: una, cubierta por las leyes laborales y la otra, desprotegida. Con el tiempo, la primera se fue haciendo cada vez más pequeña y la segunda creció de manera acelerada.

En este contexto, a inicios de la década de los noventa, el Gobierno de entonces, impulsó una importante y rápida reforma laboral, tanto a nivel de derechos colectivos como individuales de los trabajadores. En el terreno colectivo se modificaron las normas correspondientes a la conformación de representaciones sindicales, la negociación colectiva y el derecho a la huelga. En el terreno de los derechos individuales se produjeron cambios en las modalidades de despido y contratación de los trabajadores. En cuanto a despidos, se eliminó la estabilidad laboral absoluta y se la reemplazó con el concepto de estabilidad “relativa” –definida como la posibilidad de despedir arbitrariamente a cambio de una indemnización–; impulsándose paralelamente una importante ampliación en el número de las causas “justas” de despido. En cuanto a la incorporación de mano de obra, se fomentaron los denominados contratos “flexibles” como, por ejemplo, los contratos a

plazo fijo, por servicios, a través de intermediarios, etc. Simultáneamente, la capacidad del Estado por verificar el cumplimiento de la legislación laboral se fue reduciendo de manera que, en la práctica, se ha observado también un creciente número de trabajadores sin contrato.

Luego de casi una década desde el inicio de la reforma laboral, algunos efectos se han empezado a observar en el mercado de trabajo. Aun cuando es difícil establecer relaciones de causalidad respecto a un proceso tan complejo, algunos estudios han destacado, por ejemplo, que la reforma ha implicado una reducción en la duración de los empleos y un incremento de la rotación laboral. En efecto, la duración media del empleo se redujo de ocho a cuatro años en la década, de manera que actualmente sólo la mitad de la PEA habitual tiene un empleo doce meses seguidos (Chacaltana, 2000). Asimismo, el 26% de la Población en Edad de Trabajar (PET) experimenta por lo menos un episodio de desempleo en el año.

Lamentablemente, la mayor parte de los estudios realizados sobre estos temas se concentra en los efectos de la reforma sobre el mercado de trabajo, en su conjunto, y muy pocos de ellos han analizado qué cambios han podido ocurrir al interior de las empresas. Resulta evidente, sin embargo, que la naturaleza y magnitud de los cambios operados debe haber tenido implicancias importantes sobre las decisiones que se toman al interior de las empresas. En particular, se deben haber afectado las decisiones que se toman respecto al manejo de la mano de obra y a las políticas de recursos humanos en los mercados internos de trabajo. Si ello es así, dependiendo del tipo de las decisiones adoptadas, los niveles de productividad y competitividad de las empresas también deben haberse visto afectadas.

¿Cuáles han sido estos efectos y en qué sentido han ocurrido? En el presente documento se intenta responder a estas interrogantes, a partir de un análisis fundamentalmente empírico. Para ello se utiliza, por primera vez, información sobre decisiones de capacitación laboral por parte de las empresas –una de las principales variables de recursos humanos en los mercados internos de trabajo– proveniente de las Encuestas Económicas que aplica anualmente el Ministerio de Industrias (Mitinci).

Se encuentra que aquellas empresas que muestran mayores índices de rotación laboral en los mercados internos de trabajo tienden a capacitar menos a sus trabajadores. Se muestra también que la capacitación de los trabajadores tiene efectos altamente positivos sobre los niveles de productividad de las empresas. Como consecuencia, un incremento en los niveles de rotación laboral, tiende a reducir la productividad laboral en las empresas. Esto plantea un serio reto a los hacedores de política. Por un lado, se sabe que para atraer mayores niveles de inversión es necesario que exista cierta flexibilidad en el mercado de trabajo. Sin embargo, elevados niveles de rotación pueden poner en riesgo los niveles de productividad y competitividad de esas inversiones. Por tanto, es necesario buscar un adecuado balance entre flexibilidad del mercado de trabajo e incentivos para la capacitación laboral y productividad del trabajo.

Formalmente, el documento está organizado de la siguiente manera. En lo que resta de esta sección, se presenta el contexto internacional en materia de reformas laborales, dentro del cual tuvo lugar la del Perú, y una breve discusión sobre costos laborales y productividad para verificar la relevancia de esta segunda variable para el país. En la sección B se describe brevemente las principales características de la reforma laboral ocurrida en el Perú en la década de los noventa y se muestran algunos hechos estilizados que han ocu-

rrido paralelamente. Luego, en la sección C se realiza un análisis empírico que trata de encontrar los determinantes de la capacitación laboral en las empresas y, seguidamente, se estima una función de producción sencilla a la cual se le añade una variable de capacitación. Finalmente, en la sección D se resumen las principales conclusiones del estudio y se señalan varias de las implicaciones de política en torno al tema de estabilidad relativa, capacitación y productividad.

2. *El contexto internacional*

En los ochenta y los noventa, los procesos de apertura y reformas económicas en América Latina fueron acompañados por reformas laborales –con excepción de México, Honduras, Uruguay y Bolivia–. Descontando Venezuela, donde la reforma es de carácter protector, en la mayoría de las experiencias las reformas son de corte “flexibilizador”: se orientan a reducir los costos laborales de contratación y mejorar la capacidad adaptativa de las empresas, a través de la adopción de múltiples contratos laborales, la inclusión de causales económicas para el despido no arbitrario y la reducción del costo del despido. Salvo contadas excepciones, las reformas no prestaron atención alguna a la mejora de la capacitación y, en general, al aumento de la productividad como vía complementaria para flexibilizar.

Un referente directo e indirecto de las reformas laborales de América Latina fue la registrada en España en 1983, que introduce los múltiples contratos, contratos atípicos o “flexibles” como vía para reducir los costos laborales. Cabe recordar que dos de las principales actividades, por su efecto directo e indirecto sobre el empleo en España, son el Turismo y la Construcción, caracterizadas ambas por significativas fluctuaciones estacionales. Los ocupados con contratos por tiempo definido crecen en España hasta alcanzar un máximo de 35% del empleo asalariado en 1995. En ese período se toma conciencia que

la mejora de la competitividad que impone la incorporación a la Unión Europea exige aumentos sostenidos de productividad, lo que, a su turno, requiere esfuerzos de capacitación y formación laboral. Ello conduce a los Acuerdos Inter-Confederales de 1997, a través de los cuales las organizaciones de trabajadores (Unión General de Trabajadores, UGT y Confederación Sindical de Comisiones Obreras, CCOO) y de empleadores (Confederación Española de Organizaciones Empresariales, CEOE) se comprometen a elevar la proporción de empleos estables en las empresas, a mejorar la capacitación y elevar la productividad, y a simplificar los trámites del despido. Estos acuerdos conducen a la limitación en el uso de contratos flexibles por empresa y a la eliminación de diferentes tipos de estos contratos. Hacia 1999, la proporción de asalariados en contratos se había reducido a 31%, como consecuencia de un crecimiento económico estable y el cambio institucional introducido por los Acuerdos. En el mismo año, el indicador promedio para la Unión Europea, incluyendo España, alcanzaba un 14% (los Acuerdos de 1997 son menos difundidos en América Latina que la reforma de 1983).

3. *Productividad y costos laborales*

Antes de discutir la relevancia de la estabilidad laboral relativa para el aumento de la productividad, es importante verificar en qué medida este aumento influye sobre los costos de las empresas y sobre la competitividad.

Definiendo la relación entre costos laborales totales (CLT) y el empleo medido en horas (EH), como el costo laboral por hora (CLH), se tiene:

$$CLH = CLT / EH \quad (1)$$

Si se desea expresar los costos en US dólares corrientes, basta dividir por la tasa de cambio (TC):

$$CLH = CLT / EH * TC \quad (2)$$

La ecuación (2) presenta simplificada la definición del costo laboral por hora trabajada -o por unidad de trabajo-, cuyas mediciones sirvieron de base en el Perú para múltiples discusiones en la segunda mitad de los noventa. En esas discusiones, el énfasis se dio en la necesidad de reducir los costos laborales por unidad de trabajo, en particular los llamados sobre costos, para hacer más competitiva a la economía peruana y, en particular, a su sector industrial. No obstante, basta una mirada a la información estadística internacional para percibir claramente que los costos laborales por hora, en la industria manufacturera del Perú, no son una amenaza a la competitividad. De hecho, el Cuadro 1 sugiere que el Perú ha venido operando con costos laborales por hora muy bajos en la industria manufacturera, en el contexto de América Latina, y más aún cuando se lo compara con países de otras regiones del mundo. Así, el Cuadro 1 sugiere que los costos laborales por hora en la industria peruana se ubicaban en 1999 en aproximadamente US\$ 2.1, una de las magnitudes más bajas de América Latina, en contraste con un rango de US\$ 5 a US\$ 7 para la República de Corea, Taiwán, Singapur y Hong Kong; US\$ 19 a US\$ 21 para Estados Unidos y Japón, y entre US\$ 20 y US\$ 28 para los países más industrializados de Europa. La pregunta relevante es, entonces ¿por qué el énfasis en la reducción de los costos laborales por hora, si el país ya era competitivo en este aspecto?

La respuesta es que el indicador relevante no son los costos laborales por hora (CLH) sino los costos laborales por unidad producida (CLU). Definiendo la producción total como Q , se tiene:

$$CLU = CLT / Q \quad (3)$$

Dividiendo por EH el numerador y divisor del segundo miembro de la ecuación (3), se tiene:

$$CLU = (CLT/EH) / (Q/EH) \quad (4)$$

Pero $CLT/EH = CLH$; y Q/EH es una *proxy* de la productividad aparente (q). Reemplazando estas definiciones en (4) se tiene:

$$CLU = CLH / q \quad (5)$$

La ecuación (5) muestra claramente que los CLU dependen positivamente de los CLH y negativamente de la productividad aparente (q). Entonces, **existen dos caminos** para reducir los costos laborales unitarios: a) reducción de costos laborales por unidad de trabajo; b) aumento de la productividad. La discusión que tuvo lugar en el Perú en los noventa, así como las políticas, se focalizaron sólo en el primer camino. Si se desea expresar los costos laborales unitarios en dólares corrientes ($CLUD$), basta dividir por el tipo de cambio (TC):

$$CLUD = CLH / q * TC \quad (6)$$

La ecuación (6) permite entender porqué, a pesar de tener un costo laboral por hora de sólo US\$ 2.1, la industria peruana enfrenta problemas de competitividad. La razón es la baja productividad relativa de la industria peruana en comparación con la de su competencia. De hecho, el atraso en materia de productividad es un fenómeno bastante difundido en buena parte de los países de América Latina. Entre 1980 y el 2000, mientras que la productividad creció significativamente en la industria de los Estados Unidos, en la mayor parte de los países latinoamericanos lo hizo a un ritmo muy inferior —la brecha de productividades tendió a ampliarse—.

De lo expuesto emergen varias implicancias. La primera es que la productividad es una vía importante para reducir costos laborales y elevar competitividad, en la medida que puedan ir difundiendo conductas proclives hacia un aumento

Cuadro 1
Costos Laborales por hora en la Industria Manufacturera, 1999
(en US dólares)

Hong Kong	5.4	Francia	18.0		
Taiwán	5.7	Estados Unidos	19.2		
Portugal	5.9	Japón	20.9		
República de Corea	6.9	Holanda	21.0		
Singapur	7.4	Finlandia	21.1		
Grecia	8.9	Austria	21.8		
Nueva Zelanda	10.1	Suecia	22.0	México	2.1
Israel	11.9	Bélgica	22.8	Perú ¹	2.1
España	12.2	Dinamarca	23.0	Colombia ¹	2.3
Irlanda	13.6	Noruega	24.0	Chile ¹	3.8
Australia	16.0	Suiza	24.0	Brasil ¹	4.8
Canadá	16.6	Alemania	27.5	Argentina ¹	6.4
Italia	16.6				
Reino Unido	16.6				

¹ Estimación de los autores en base a cifras de la OIT, 1998, para países de América Latina.

Fuente: Elaboración OIT (*Panorama Laboral 1999*), con base en elaboraciones especiales de las Encuestas de Hogares de los países. Las cifras se refieren al promedio ponderado de doce países latinoamericanos, que corresponden al 91% de la PEA urbana de la región.

sistemático de la misma. Su relevancia se deriva del hecho que, en un contexto favorable, la productividad en transables puede crecer de 3 a 4% por año durante muchos años, mientras que la reducción de sobrecostos equivale a un 2 ó 3% de una sola vez.

La segunda es que el aumento de la productividad es una vía no confrontacional para mejorar la competitividad, lo que no sucede a expensas de la calidad de vida de los trabajadores o de los retornos de la empresa.

La tercera implicancia es que una estrategia de competitividad basada en aumentos de productividad requiere ser precedida o acompañada por un esfuerzo permanente de ampliación de mercados. De otro modo, el aumento de la productividad sería a expensas del empleo.

La cuarta implicación es la necesidad de generar un contexto proclive y políticas al nivel macro, meso y micro, favorables al aumento de la productividad.

La quinta es que el aumento de la productividad es también una vía para mejorar la capacidad adaptativa de las empresas, en forma preventiva. Una tendencia sistemática hacia el descenso de los costos unitarios –inducida por políticas permanentes de aumento de la productividad– previene de los efectos de abruptos *shocks* externos, como lo demuestra la experiencia de variados países que adoptaron esta estrategia.

La sexta, que conviene enfatizar en este trabajo, es que, antes de implementar cambios en la institucionalidad del mercado laboral para reducir costos por hora, es imprescindible verificar que dichos cambios no se transformen en un obstáculo para el crecimiento de la productividad a mediano plazo. Como se verá, esto es lo que sucedió en el Perú: un impulso excesivo para reducir costos por unidad de trabajo generó un contexto

y un enfoque gerencial que inhibe el aumento difundido de la productividad.

La séptima es que el tema del aumento de la productividad es más relevante en este decenio porque existe hoy la posibilidad de definir y sincronizar políticas a nivel macro, meso y micro para influenciar su ritmo. En los sesenta y ochenta, el aumento de la productividad era visualizado como un dato, externo a la política económica, y dependiente del progreso técnico incorporado en bienes capital. Ahora sabemos que depende de una variedad de políticas, entre las que sobresalen las mejoras de la organización del trabajo en la empresa y la capacitación del trabajador, una concepción renovada de la gerencia, y un clima favorable de relaciones laborales.

Finalmente, cabe tener en cuenta que, por razones de simplificación, se ha expuesto la idea en torno al concepto de productividad laboral aparente. En la práctica, el punto es relevante para todos los insumos por unidad de producto incluidos en una función de costos, y no sólo para el insumo trabajo .

B. REFORMA LABORAL Y MERCADO DE TRABAJO

Según el Gobierno, la reforma laboral en el Perú estuvo orientada a “crear un marco normativo que favorezca un eficiente desenvolvimiento del mercado laboral, asegurando la flexibilidad y movilidad de la fuerza laboral, de manera que las empresas y los trabajadores puedan responder a los acelerados cambios en la economía mundial y los recursos humanos fluyan hacia las actividades con mayor potencial de crecimiento...”²². En esta sección se resumen las principales características de este proceso y se muestran algunos fenómenos observados en el mercado de trabajo, que pueden estar correlacionados.

1. Breve síntesis de la reforma

Una clasificación bastante gruesa de los cambios implementados los agrupa en modificaciones de los derechos colectivos y modificación de los derechos individuales de los trabajadores.

En el terreno colectivo se modificaron las normas correspondientes a la conformación de representaciones de trabajadores, los procedimientos de negociación y el derecho a huelga. Entre las normas más importantes en este sentido, se puede mencionar que se impuso un límite mínimo en el número de trabajadores necesarios para constituir un sindicato: 20 trabajadores para sindicato de empresa y la mitad de los trabajadores de una rama para sindicato de actividad. Asimismo, se eliminaron los beneficios de protección frente al despido (fuero sindical), a los dirigentes sindicales. Finalmente, se anuló la posibilidad de negociar beneficios de trabajadores a nivel de ramas, y sólo se permitió la negociación por empresa u obra³. Finalmente, se ampliaron las causas de cese colectivo (despidos masivos mayores al 10% de personal de la planta sin pago de indemnización alguna), incorporándose una modalidad asociada a “causas económicas”.

Estos cambios determinaron una reducción importante en la capacidad de los trabajadores para organizarse y negociar de manera colectiva sus salarios y condiciones de trabajo. Más aún, todo esto ocurrió en el contexto de un claro debilitamiento de la Autoridad Administrativa del Trabajo—el Ministerio de Trabajo—, cuyo personal se redujo a menos de la cuarta parte en unos pocos años.

Por otro lado, en el plano de los derechos individuales se produjeron importantes cambios en los mecanismos de despido y de contratación de trabajadores. Los más importantes se muestran en el cuadro 2.

En cuanto a los procedimientos de **despido**, probablemente el hecho más importante haya

sido la eliminación de la estabilidad laboral absoluta, derecho que, incluso, había adquirido rango constitucional en 1979. La estabilidad laboral absoluta implicaba que era nulo el despido arbitrario, de manera que éste sólo procedía cuando existían “causas justas” demostrables judicialmente por el empleador. Su número era reducido y sólo se aplicaban en casos extremos como, por ejemplo, faltas graves derivadas de la conducta del trabajador⁴.

Con la reforma se creó la figura del **despido arbitrario**; es decir, se eliminó la nulidad del despido injustificado y, consecuentemente, la estabilidad laboral absoluta. Esta fue reemplazada por el derecho a la **estabilidad laboral relativa**, definida como una protección contra el despido arbitrario equivalente a una indemnización de una y media remuneración ordinaria mensual por cada año completo de servicios, sujeta a un tope de doce remuneraciones mensuales en total. Simultáneamente, se amplió el abanico de “causas justas” de despido, incorporándose algunas asociadas a problemas de conducta y a la incapacidad productiva del trabajador⁵. Probablemente, debido a esto, en la práctica, el uso del despido arbitrario (declarado en el Ministerio de Trabajo) no se ha incrementado notablemente.

Por otro lado, en lo que se refiere a la incorporación de trabajadores, aparecieron nuevas formas de contratación con la finalidad de flexibilizar la relación laboral. Para ello, una de las primeras acciones tomadas fue flexibilizar las condiciones y requisitos exigidos para la contratación temporal de mano de obra, proceso que, hasta entonces, era bastante dificultoso. Así, a las ya existentes modalidades de contratación de naturaleza temporal o accidental se añadió la posibilidad de contratar por obra o servicio (contratos específicos, intermitentes o de temporada), y esto puede hacerse “cuando así lo requieran las necesidades del mercado o mayor producción de la empresa”⁶. Asimismo, la duración máxima de estos contratos temporales pasó de dos a cinco años

Cuadro 2

Síntesis de la reforma laboral: Derechos individuales de los trabajadores

	Antes	Después
<p>Despido de personal</p> <p>1. Despido arbitrario</p> <p>2. “Causas justas” de despido</p> <p>3. Período de prueba</p>	<p>Había estabilidad laboral absoluta</p> <p>Faltas graves demostrables judicialmente</p> <p>Tres meses para todos</p>	<p>Es posible a cambio de indemnización</p> <p>Conducta del trabajador Capacidad del trabajador Causas económicas para cese colectivo (10% de planta) Aviso notarial</p> <p>Tres meses en general Seis meses, trabajadores calificados Un año personal de confianza</p>
<p>Incorporación de mano de obra</p> <p>1. Contratos temporales</p> <p>2. Capacitación laboral</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Prácticas pre profesionales</i> - <i>Convenios de Formación Laboral Juvenil</i> - <i>Contratos de aprendizaje</i> <p>3. Subcontratación de servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Directa</i> - <i>Intermediarios</i> 	<p>Servicios accidentales o temporales</p> <p>Estudiantes No existían No existían</p> <p>Comisión, destajo Seguros sociales complementario</p>	<p>Por naturaleza accidental o temporal Por obra o servicio (específico, intermitente o de temporada)</p> <p>Estudiantes y egresados Jóvenes sin educación superior Jóvenes con educación técnica</p> <p>Comisión, destajo Honorarios profesionales Seguros sociales complementarios Seguros sociales temporales</p>

Fuente: Tomado de Chacaltana, Juan (2000).

por trabajador, aunque cuando se trata de un contrato por obra o servicio específico, no hay plazo límite.

En segundo lugar, se ampliaron las posibilidades de capacitación laboral que, por no tener carácter laboral, no obligan al pago de beneficios sociales, aun cuando mantienen la obligación de asegurar una cobertura de salud al joven participante. Antes

de la reforma, los contratos de capacitación para el trabajo sólo existían a través de la forma de **prácticas preprofesionales (PPP)**, mecanismo aplicable sólo para estudiantes de educación superior. Con la reforma se estableció que estas no sólo se aplicaran a estudiantes sino también a egresados de educación superior. Al mismo tiempo, para quienes no tuvieran educación superior, se crearon los **convenios de formación laboral juvenil**

(CFLJ), aplicables a jóvenes entre 16 y 25 años y, para los jóvenes con formación técnica, se crearon los **contratos de aprendizaje (CA)**⁷.

En tercer lugar, se ampliaron las posibilidades de subcontratación laboral. En primer lugar, se modificaron las normas de subcontratación a través de terceros (intermediación). Antes, sólo se permitía la participación de trabajadores pagados por terceros en una empresa “cuando los servicios eran actividades complementarias, como mantenimiento, limpieza, vigilancia, seguridad, eventos temporales y otros análogos”. Con la reforma laboral (Decreto Ley N° 728) se crearon las **cooperativas de trabajo y fomento del empleo** y las **empresas de servicios especiales (services)**, y la innovación consiste en que los trabajadores provenientes de estos *services* o cooperativas pueden prestar no sólo servicios **complementarios**, sino también **temporales**⁸. El argumento es que este mecanismo permite que las empresas usuarias “concentren sus recursos en aquellas actividades que, por su especialización les generen mayores beneficios”⁹. En segundo lugar, actualmente se puede subcontratar directamente, no sólo a través de mecanismos de comisión o destajo que ya existían, sino también a través del uso de los denominados contratos de locación de servicios, utilizando el Registro Unico de Contribuyentes (RUC). Aunque ésta no es una modalidad laboral propiamente dicha –sino civil y, por tanto, no permitida para incorporar trabajadores– ha sido una de las modalidades más utilizadas por las empresas en los últimos diez años.

2. *Cambios observados en el mercado de trabajo*

¿Qué efectos han tenido estos cambios en el mercado de trabajo? A la fecha, casi no existen estudios que hayan evaluado el impacto de la reforma laboral. Tampoco es el objetivo de este ensayo desarrollar tal tarea, dado que requeriría un notable esfuerzo. Sin embargo, sí se puede presentar alguna evidencia de cambios observa-

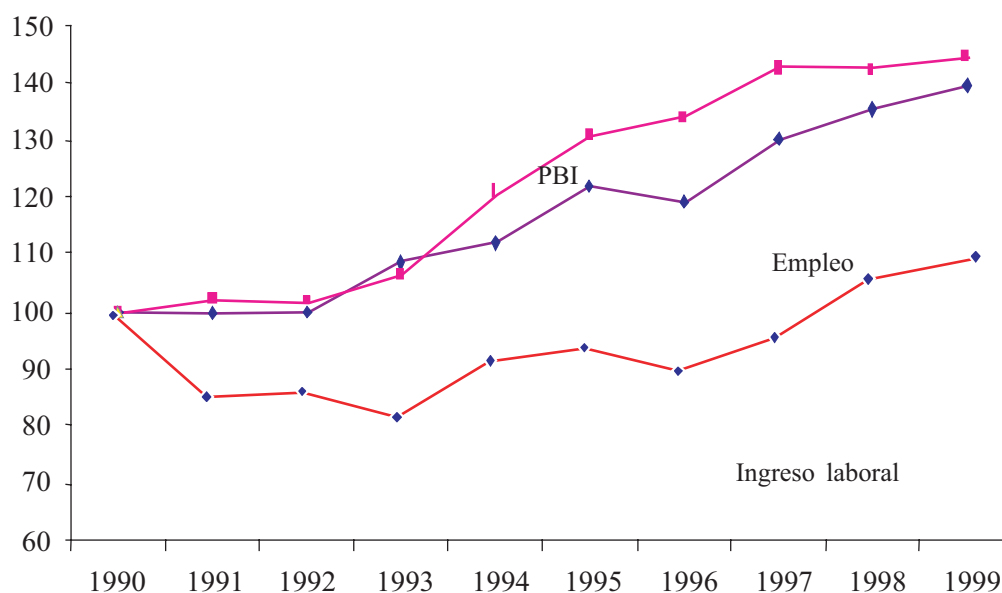
dos en el mercado laboral que pueden haber estado asociados a la reforma.

Uno de los cambios más notorios es que, después de varios años de estancamiento, a partir de 1993 el volumen de empleo en el mercado laboral empezó a crecer como consecuencia principalmente de lo que ocurría en el mercado de bienes.

En general, se puede distinguir tres períodos en la década de los noventa. El primero de ellos abarca hasta el año 1992 y es de claro estancamiento del empleo, como consecuencia de la aplicación de las políticas de ajuste. Curiosamente, en pleno ajuste, la tasa de desempleo no se incrementó sino que, más bien, se redujo en 1991. En consecuencia, el mercado de trabajo pudo haberse ajustado vía incremento de informalidad, disminución de salarios reales o disminución de ingresos informales. Un segundo período cubre el tramo entre 1993 y 1997, y se caracteriza por un período de elevado crecimiento del empleo (5.4% promedio anual). La producción había crecido a una tasa de 7.02% anual en este período. Esto significa que la mayor elasticidad empleo / producto lograda en los noventa fue de 0.77. Finalmente, el tercer período se inicia en 1998 y coincide con los altibajos que empezó a experimentar la economía peruana en ese año, como consecuencia de la concurrencia de las crisis internacionales y el fenómeno de El Niño, y cuyos efectos fueron alargados por el período de inestabilidad política asociado a las elecciones presidenciales del 2000 y 2001.

Esta evidencia indica que la economía peruana creó empleos en la década de los noventa, aunque la principal causalidad parece haber sido la *performance* de la economía. Sin embargo, durante todo el período, los ingresos por trabajo se mantuvieron rezagados o, en todo caso, se han ido recuperando más lentamente. Ante ello, la pregunta que surge es: ¿qué tipos de empleos se crearon? es decir ¿cuál es la calidad de los empleos generados?

Gráfico 1
Lima: Evolución del PBI, el empleo y el ingreso laboral: 1990-1999
(1990=100)



Indicadores %

Tasa de participación	59.6	55.9	57.1	60.1	59.7	62.4	59.7	64.5	64.6	65.7
Tasa de desempleo	8.3	5.9	9.4	9.9	8.8	7.1	7.2	9.0	7.3	9.4
Tasa de subempleo	55.3	52.6	46.5	48.8	62.0	44.9	41.7	38.7	38.8	37.4
Ratio empleo / población	53.5	51.4	50.6	53.1	53.4	56.9	54.4	57.7	56.9	59.6

Fuente: Encuesta de Hogares MTPS-INEI (ENAHO).

En el Cuadro 3 se muestran algunos indicadores relacionados, como los índices de informalidad, la proporción del empleo asalariado y el porcentaje de trabajadores sin contrato. Todos estos indicadores configuran un panorama en el cual, inequívocamente, se puede decir que la calidad del empleo se ha reducido.

Se observa que, por un lado, la informalidad ha subido de 47.5% en 1991 a 54% en 1999 y que la duración media del empleo se ha reducido de cerca de 70 meses en 1991 a alrededor de 40 en 1999. Esto no significa otra cosa que la tasa de rotación en el mercado de trabajo se debe haber incrementado de manera notable a lo largo de la década. Al respecto, Juan Chacaltana (2000)

ha encontrado que, en 1996, sólo la mitad de los trabajadores tuvo un empleo por doce meses seguidos.

Por otro lado, aun cuando la proporción de trabajadores asalariados se ha mantenido estable a lo largo de todo el período, las condiciones de trabajo de estos trabajadores parece haberse deteriorado. Los niveles de sindicalización a los que dichos trabajadores tuvieron acceso pasó de 33% en 1991 a sólo 6.2% en el 2000 –definiendo sindicalización como el porcentaje de los asalariados cuyas empresas tenían sindicato o comité sindical–. Asimismo, se ha registrado una fuerte caída en la proporción de asalariados con contratos permanentes (de 40 a 24% entre 1991 y 1999) y

Cuadro 3
Indicadores de calidad del empleo

	1991	1993	1995	1997	1999
Sector (%)					
Informal	52.4	51.1	49.6	47.5	
Formal	47.6	48.9	50.4	52.5	
Tipo de Empleo (%)					
Asalariado Privado	42.3	44.3	44.7	43.6	52.5
Asalariado Público	11.9	10.0	9.2	6.8	9.1
Independiente	31.7	29.4	30.6	33.0	30.8
Resto	14.1	16.2	15.5	16.7	7.6
Tipo de Contrato (%)					
Estable/contrato indefinido	41.0	33.5	28.3	25.5	24.8
Comisionistas, destajo, honorarios	8.6	9.8	11.3	11.4	11.0
Services y cooperativa	7.1	2.7	5.4	3.8	3.0
Practicantes, formación laboral	0.2	0.3	0.5	1.3	0.8
Período de prueba	0.0	6.7	1.2	0.8	0.2
Eventual/plazo	9.9	12.2	15.6	16.0	14.8
Sin Contrato	33.2	34.8	37.7	41.2	45.4
Duración del empleo (meses)	69.1	52.0	48.0	42.0	46.6
Afiliación a Sindicatos (%)	36.4	28.1	19.3	5.5	7.7

Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas de Hogares, MTPS-INEI.

la proporción de asalariados sin contrato o en negro ha crecido de 34% en 1991 a más de 45% en 1999, lo cual implica que casi la mitad de ellos trabajaba percibiendo sólo su salario, sin protección de las leyes laborales y sin acceso a la seguridad social.

Esto último fue un resultado claramente no buscado por las reformas implementadas. Dado que las mismas fueron de carácter pendular, el cambio respecto a la institucionalidad previa se fue al otro extremo y se deslegitimó la noción de estabilidad laboral. La discusión pública y la presión de los ajustes y apertura de la economía

condujeron a que las empresas –sobre todo la pequeña y microempresa– hicieran un uso creciente de contratos en negro. También influyó en ello la débil fiscalización y control de las normas laborales que caracterizó a los noventa.

En síntesis, el mercado laboral se hizo más flexible y competitivo –y por este hecho habría sido de esperar un efecto positivo sobre el aumento de la productividad–. Pero la composición del empleo cambió fuertemente en los noventa, hacia una mayor informalidad, hacia una mayor proporción de ocupados con contratos de corta duración o sin contrato y hacia un contexto más negativo en

materia de relaciones laborales –y por estos factores cabría esperar un efecto negativo sobre la productividad–.

¿Cuál efecto ha sido más fuerte? Para responder esta pregunta es necesario analizar qué ha sucedido **al interior de la empresa**. Como se verá posteriormente, este cambio de composición fue acompañado por un fuerte incremento de la tasa de rotación laboral, con consecuencias negativas para la capacitación laboral y la productividad aparente.

C. CAMBIOS EN LA CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD EN LAS EMPRESAS

Con respecto a la reforma laboral, la mayor parte de los estudios realizados en el país se ha concentrado en analizar los efectos de la misma sobre el mercado de trabajo en su conjunto. Sin embargo, ¿cuáles han sido los efectos de la reforma laboral al interior de las empresas? En esta sección intentamos aproximarnos a esta nueva dimensión, tratando, en cada paso, de aportar elemento empíricos provenientes de encuestas a empresas.

1. *Reforma laboral y mercados internos de trabajo*

Quizás el efecto más importante de la reforma laboral sobre los mercados internos de trabajo ha ocurrido en la composición de la dotación de personal de las firmas. De hecho, las empresas han ido adoptando gradualmente los nuevos mecanismos de contratación de mano de obra existentes en la legislación. Para observar este efecto empíricamente, se puede analizar el empleo asalariado privado según tipo de contrato, y su distribución por tamaño de establecimiento, en base a la información de la Enaho (Encuesta Nacional de Hogares) del tercer trimestre¹⁰.

Esto se realiza en el Cuadro 4. Del mismo se infiere que, en un decenio, se puede observar una

fuerte tendencia decreciente en el uso de contratos permanentes (indefinidos), un significativo aumento en la proporción de ocupados con contratos flexibles, y un fuerte aumento de la proporción de ocupados sin contrato en el total de asalariados privados. La proporción de asalariados privados con contratos “no estables” se eleva desde un 25.8% en 1991 a un 31.9% en el 2000. Más importante aún, la proporción de asalariados privados sin contrato aumenta desde un 33% en 1991 hasta un 46.8% en el 2000. Ambas tendencias explican por qué la proporción de asalariados privados con contratos estables decrece desde un 41.0% en 1991 hasta un 21.3% en el 2000. Por consiguiente, hacia el 2000, un 78.7% de los asalariados privados no tenía un contrato estable. Cuando se analiza la distribución de los asalariados según tipo de contrato por tamaño de establecimiento, en la segunda parte del Cuadro 4 surgen varias conclusiones. Hacia el 2000, un 73% de los asalariados privados sin contrato se ubicaba en establecimientos muy pequeños –de un tamaño inferior a 10 ocupados–. A la inversa, un 80% de los asalariados privados con contratos “flexibles” no estables se ubicaba en establecimientos con un tamaño de diez ocupados o más.

En particular, un 53% de los asalariados privados con contratos no estables se ubicaba en el tamaño de 50 ocupados y más. Por consiguiente, mientras que el fenómeno del crecimiento de los sin contrato pareciera ser esencialmente un problema de la micro y pequeña empresa, el del uso de contratos flexibles se vincularía más a empresas pequeñas y, sobre todo, medianas y grandes.

En el Gráfico 2 se descompone el uso de contratos flexibles (no permanentes), de acuerdo al tamaño de empresa. Se observa que en el decenio analizado, las pequeñas y microempresas utilizan una menor proporción de contratos flexibles que las empresas de mayor tamaño. Esto se puede explicar porque las pequeñas y microempresas suelen utilizar relaciones laborales más directas con sus trabajadores (a veces hasta rela-

Cuadro 4
Asalariados privados según modalidad contractual
y tamaño de establecimiento. 1991-2000
(en porcentajes)

	Lima 1991	Lima 2000	Perú Urbano 2000
Con contrato estable	41	24.8	21.3
Con contrato no estable	25.8	29.8	31.9
Sin contrato ¹	33.2	45.4	46.8
Total	100	100	100
Tamaño/Contratos (2000)	Estable	No estable	Sin contrato ¹
<10 ocupados	24.4	19.3	72.6
10 a 49 ocupados	18.3	27.2	20.1
50 a 99 ocupados	9.5	11.4	2.6
100 y más ocupados	47.8	42.1	4.6
Total	100	100	100

¹ Sin contrato: definidos como aquellos asalariados privados que la ENAHO identifica como sin contrato y que, simultáneamente, no registran cotización a la seguridad social.

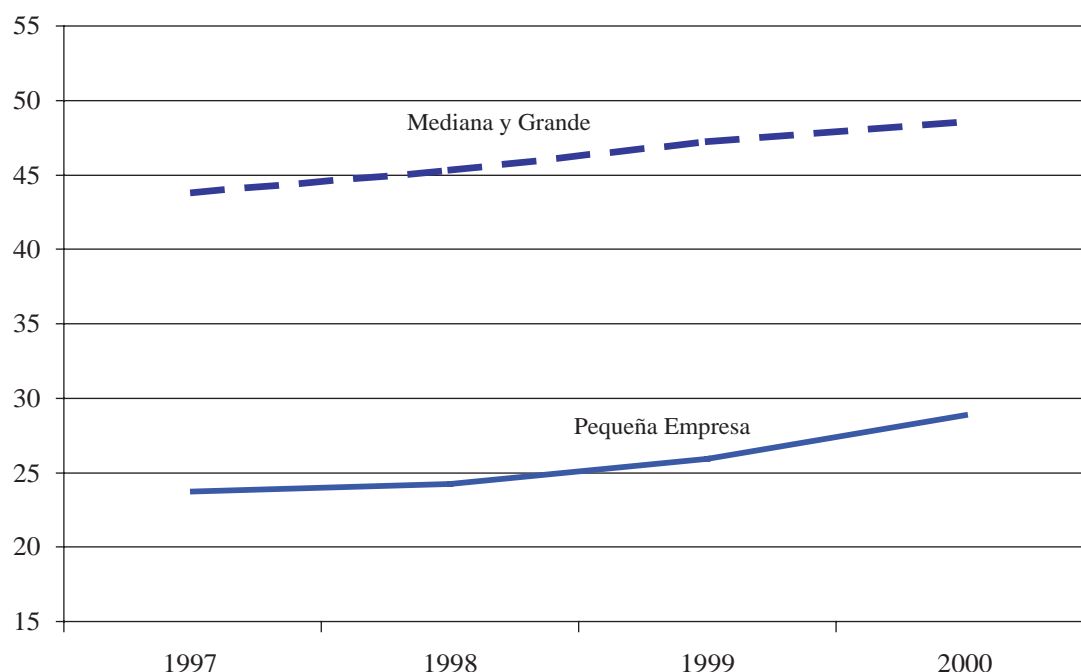
Fuente: INEI, MTPS; ENAHO, tercer trimestre de cada año.

ciones familiares). No obstante, es necesario tener cuidado con esta observación, pues, como ya se ha señalado, las pequeñas y micro empresas tienen una mayor proporción de personal sin contrato que las medianas y grandes empresas¹¹. De hecho, como se expusiera, los resultados de las Enaho, tercer trimestre, sugieren que, hacia el 2000, más de un 70% de los asalariados privados sin contrato se hallaba en empresas de menos de diez ocupados.

Cabe señalar que otras experiencias de América Latina –Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador– registran tendencias de la misma orientación –aumento en la proporción de trabajadores sin contratos y de asalariados con contratos “flexibles”–, pero mucho menos intensas que las registradas en el Perú –que es un caso extremo aun para el contexto latinoamericano–.

El significativo aumento en la proporción de los asalariados sin contrato no es un resultado deliberadamente buscado por la reforma laboral. Entre otras, pueden plantearse dos hipótesis –vinculadas– al respecto. Una es que la discusión y enfoque de la reforma hizo demasiado énfasis en las bondades de la no estabilidad, lo que estimuló un clima contrario a la estabilidad, que fue aprovechado por conductas desregulatorias. En este particular sentido, no hay duda de que los cambios registrados en el mercado laboral fueron pendulares. La segunda es que la proporción del empleo en micro y pequeña empresa creció significativamente en los noventa. De hecho, es el segmento en el que se concentra el crecimiento del empleo. Esto también contribuyó al aumento de los sin contrato, ya que es en la micro y pequeña empresa donde se difundió más el uso de esta modalidad. Así, en los noventa, de acuerdo a la informa-

Gráfico 2
Perú: uso relativo de contratos flexibles, 1997-2000
(porcentaje de asalariados privados)



Fuente: Encuesta de Variación del Empleo, Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

ción de las Enaho, la proporción de asalariados sin contrato en la microempresa respecto al total de asalariados sin contrato se elevó desde un 53 hasta un 74%. Similarmente, la proporción de los asalariados sin contrato en la microempresa respecto al total de asalariados en microempresa se elevó desde 52 a 68%. Un tercer factor, constatado en los noventa, es una relativa debilidad de las funciones de fiscalización y control que, sin duda, contribuyó a la difusión del uso de personal sin contrato. Durante el nuevo Gobierno de Transición, el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, con plena conciencia de lo acaecido, dedicó nuevos y mayores esfuerzos a estas funciones –validando explícitamente el diagnóstico previo–.

En el segmento de empresas formales, el fenómeno más importante fue el uso de contratos flexibles. Así, otro fenómeno simultáneo a la ma-

yor incorporación de trabajadores no permanentes ha sido el incremento en las tasas de rotación laboral al interior de las empresas. Con una mayor facilidad para incorporar y despedir trabajadores, la rotación laboral debió incrementarse especialmente inmediatamente después del período de reformas. Evidencia de esto se encuentra en la reducción de la duración media del empleo mencionada líneas arriba.

Con la finalidad de poder identificar este tipo de fenómeno de manera precisa, en las encuestas de establecimientos disponibles se optó por definir un índice de rotación de la siguiente manera:

$$R_i = \left| \frac{L_i^t - L_i^{t-1}}{\bar{L}_i} \right|$$

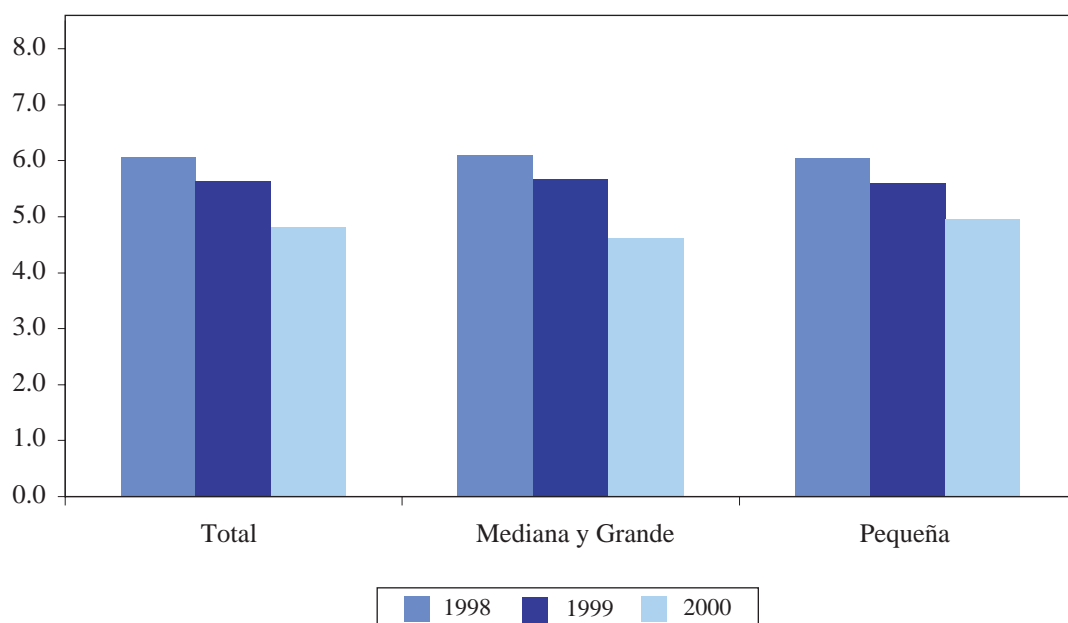
donde L^t y L^{t-1} representan la suma total del empleo en el período t y $t-1$, respectivamente; \bar{L} es el

número total de trabajadores promedio de los dos períodos y el índice *i* se refiere a cada empresa individual. En el Gráfico 3 se muestra el comportamiento de la rotación laboral para los años 1997-2001.

Lamentablemente, los niveles de rotación sólo pueden ser calculados con datos de establecimientos desde 1998, año en que la encuesta de

variación-empleo se extendió a nivel nacional. A pesar de ello, aun cuando en los últimos años se observa una ligera tendencia decreciente, se puede observar que las tasas de rotación mensual de mano de obra es aún elevada alrededor de 5 a 6% mensual. Llevando este indicador a un período anual, se puede concluir que, en el transcurso de un año, las empresas podrían estar rotando entre dos tercios y tres cuartas partes de su personal.

Gráfico 3
Evolución de la rotación laboral, 1997-2000



Fuente: Encuesta Económica Anual 1997 y 1998, MITINCI.

En suma, la reforma laboral ha afectado por lo menos a través de dos grandes vías a los mercados internos de trabajo de las empresas formales: a través de un mayor uso de contratos flexibles (no permanentes) y a través de una mayor rotación en el empleo. Aunque ambos efectos no dejan de estar influenciados entre sí, lo cierto es que este tipo de fenómenos debe haber tenido efectos importantes sobre otras variables relevantes al interior de las empresas, en particular aquellas referidas al manejo de los recursos humanos.

2. Efectos sobre la capacitación de los trabajadores

Uno de los efectos probables en relación al mayor uso de contratos flexibles y a la mayor rotación laboral observada, es una reducción en los incentivos a proporcionar capacitación a los trabajadores en la empresa. En esta sección se analiza este punto, en el marco de un análisis más global de los determinantes de la capacitación proporcionada por las empresas. Para esto se

utiliza por primera vez datos sobre capacitación proporcionada por empresas, provenientes de los propios establecimientos y recogidos a través de las Encuestas Económicas de 1997-98, aplicadas por el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI). Estas encuestas se aplican a empresas de más de cinco trabajadores del sector industrial peruano.

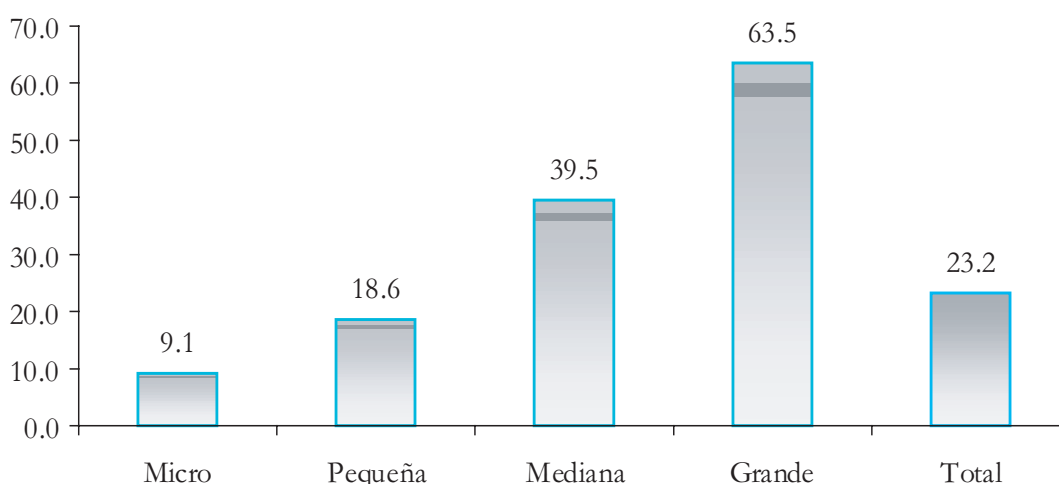
- ¿Cuánto capacitan las empresas?

Aun cuando en el mundo la capacitación proporcionada por empresas es, probablemente, la principal fuente a través de la cual los trabajadores obtienen incrementos en su capital humano, en el Perú este fenómeno no ha sido estudiado de manera empírica. Las Encuestas Económicas del Ministerio de Industria (MITINCI) recién incorporan un módulo de capacitación de la mano de obra a partir de 1997, y recién en el año 2001 el Ministerio de Trabajo ha lanzado una encuesta específica para medir esta variable. No obstante,

una característica de todas estas iniciativas es que se concentran en la medición de la capacitación formal; es decir, aquella organizada a través de cursos, programas o tutorías estructuradas, en tanto que para la capacitación informal –la principal fuente de aprendizaje en las empresas– aún no existen mediciones.

En cualquier caso, utilizando información de las Encuestas del MITINCI para el año 1998, se procedió a analizar tanto la incidencia como la intensidad de la capacitación formal en el Perú. Se encuentra que la incidencia de la capacitación –definida como la proporción de empresas que capacitan a su personal– asciende a aproximadamente un 23% de las empresas industriales en 1998, porcentaje que es claramente más alto en empresas de mayor tamaño. Esto se espera en la medida que las empresas de mayor tamaño tienen aparentemente más incentivos en capacitar a sus trabajadores, probablemente porque tienen mayor capacidad para establecer políticas de recursos humanos.

Gráfico 4
Lima: Porcentaje de empresas que capacitan a sus trabajadores
(sector industrial)



Fuente: Encuesta Económica Anual 1998, MITINCI.

De cualquier modo, resulta preocupante encontrar que una proporción muy alta de empresas (86.8%) no ofrece ningún tipo de capacitación formal a sus trabajadores, lo cual es especialmente crítico en las empresas de menor tamaño.

En cuanto a la intensidad –definida como el gasto anual de las empresas en capacitación entre las empresas que capacitan– en el Cuadro 5 se muestra que, en promedio, las empresas gastan unos 12 mil doscientos dólares en la capacitación de aproximadamente 20 trabajadores, lo cual significa que, por cada uno de ellos, gastan alrededor de US\$ 712.

Claramente existen diferencias por tamaño de empresas. Se observa que las empresas de mayor tamaño que no sólo capacitan más a sus trabajadores, sino que gastan más en la capacitación de

cada uno de ellos, aproximadamente unos 8 mil dólares por trabajador al año. Las empresas más pequeñas, por el contrario, muestran niveles de gasto bastante bajos, probablemente debido a problemas de liquidez necesaria para financiar este tipo de inversiones.

Un dato interesante es que la capacitación que se imparte en las empresas ocurre tanto en cursos de gestión como en cursos productivos. En cada uno de los indicadores analizados, el gasto de las empresas total o por trabajador se encuentra que ambos tipos de inversiones parecen ser igualmente importante para los empresarios. Los cursos de gestión, usualmente, son transferibles a otras empresas; esta evidencia sugiere que las empresas no sólo invierten en habilidades específicas sino también en habilidades generales de sus trabajadores.

Cuadro 5
Perú: Indicadores de capacitación laboral
provista por las empresas, 1998

	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total
Incidencia de capacitación (porcentajes)					
Capacita	9.1	18.6	39.5	63.5	23.2
No capacita	90.9	81.4	60.5	36.5	76.8
Numero de trabajadores capacitados por empresa	2.7	7.1	12.5	111.4	46.9
Gestión	1.0	2.8	5.5	47.9	20.1
Producción	1.7	4.3	7.0	63.5	26.8
Gasto medio en capacitación (US\$)	1,656	3,710	6,966	25,095	12,181
Gestión	430	2,070	3,943	14,803	7,055
Producción	1,225	1,639	3,022	10,292	5,126
Gasto por trabajador capacitado (US\$)					
Gestión	607	651	874	687	712
Producción	525	484	1,259	816	770

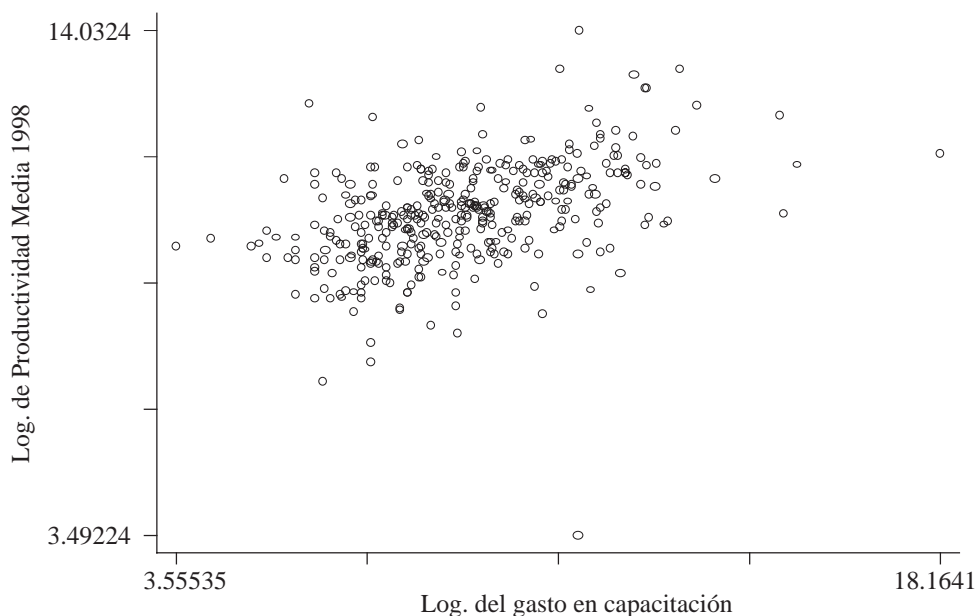
Fuente: Encuesta Económica Anual, 1998 – MITINCI.

- ¿Porqué no invierten más las empresas en la capacitación de sus trabajadores?

Al observar estos datos surge la siguiente interrogante: ¿por qué capacitan las empresas a sus trabajadores? En realidad, existe una amplia discusión conceptual respecto a las condiciones bajo las cuales los empresarios encuentran incentivos para capacitar a sus trabajadores. La teoría económica estándar predice que los empresarios tienden a invertir en la capacitación de sus trabajadores, siempre que vayan a obtener retornos a esta inversión.

Mientras las empresas esperan que estos retornos se traduzcan en incrementos en productividad, por el lado de los trabajadores se espera que exista una mejora en los ingresos. Con respecto a la productividad, el Gráfico 5 muestra la relación existente entre los niveles de capacitación de las empresas y los niveles de productividad aparente en las mismas, definida esta última como la relación entre el valor agregado y el número de trabajadores. Se observa que existe una relación directa; es decir, a mayor capacitación, mayor es el nivel agregado por trabajador producido por la empresa.

Gráfico 5
Gasto en capacitación y producción laboral



Fuente: Elaboración propia. Encuesta Económica Anual 1997-1998, MITINCI.

En el caso de los retornos en términos de mejoras para los trabajadores, Jaime Saavedra y Juan Chacaltana (2000) han encontrado que la capacitación en las empresas entre trabajadores jóvenes tiene retornos de 53% en términos de ingresos laborales, frente a 32% de la capacitación recibida en institutos superiores tecnológi-

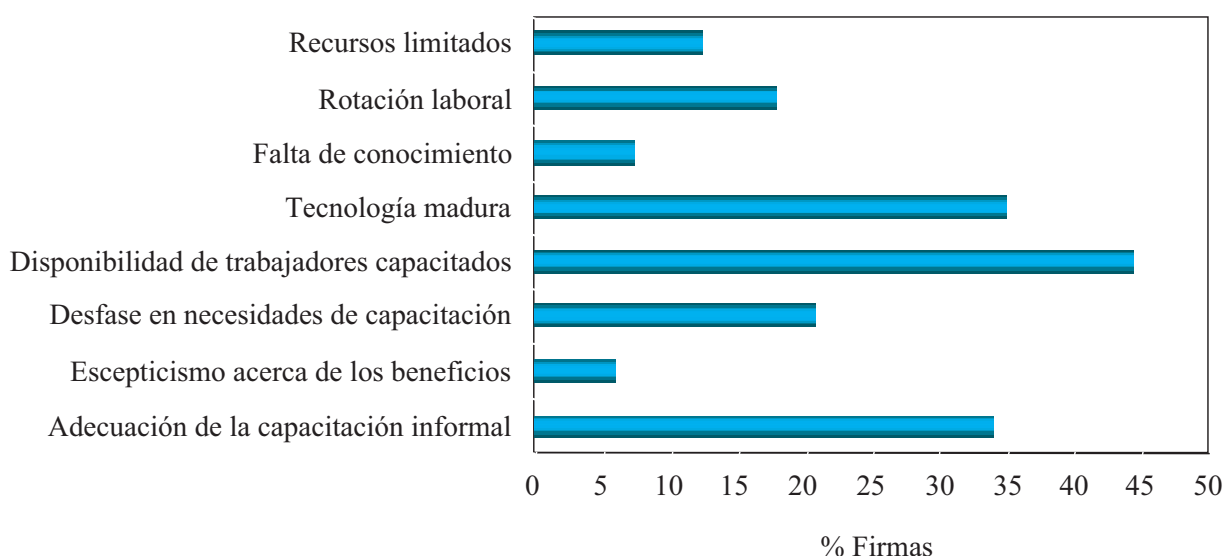
cos, 22% en centros de formación sectorial, 12% en universidades y 3% en centros de educación ocupacional.

Ahora bien, si existe relativo consenso respecto a que la capacitación es altamente beneficiosa, no sólo para los trabajadores sino también para

las empresas, convendría preguntarse porqué éstas no invierten más en capacitación. Una pista para responder a esta interrogante la ha planteado un reciente estudio del Banco Mundial (2001). En dicho estudio se ha encontrado que, entre las causas más importantes en América Latina para una baja capacitación proporcionada por las empresas se encuentran motivos como la facilidad para contratar trabajadores ya capacitados, la percepción de que la capacitación informal es

adecuada o suficiente, el hecho de que muchas empresas utilicen tecnologías maduras, la rotación laboral y el hecho de que exista un desfase entre la oferta disponible de capacitación y las necesidades específicas de las empresas. Cabe indicar que, en esta información, las respuestas sobre rotación laboral y la facilidad de contratar trabajadores ya capacitados (probablemente en otras empresas) son ambos indicadores de una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo.

Gráfico 6
Causas de la baja o nula capacitación - América Latina



Fuente: World Bank (2001).

Con la finalidad de establecer empíricamente cuáles son los determinantes y restricciones a la capacitación en las empresas peruanas, en este estudio se procedió a estimar un modelo económico sencillo sobre los determinantes de la capacitación. El modelo tiene la siguiente forma:

$$A_i = X_i' \beta + u_i$$

En este caso, A_i es la probabilidad de que la empresa capacite y u_i denota el error. En rigor,

A_i es una variable latente (no observable directamente), pero sí un *proxy* de ella, A_i^*

$$A_i^* = \begin{cases} 1, & \text{si } A_i > 0 \\ 0, & \text{si } A_i = 0 \end{cases}$$

El subíndice i representa las observaciones ($i=1,2,\dots,n$) y X es una matriz de regresores que contiene variables como atributos de las empresas (antigüedad y rama), políticas de competitividad (si exporta, innova, invierte en investigación y de-

sarrollo) y políticas de recursos humanos en la empresa (niveles salariales, de beneficios de los trabajadores y niveles de rotación laboral).

Los resultados de este ejercicio se muestran en el Cuadro 6, en el que se reportan los efectos marginales de los regresores sobre la probabilidad de que la empresa capacite. Se encuentra, sorprendentemente, que la antigüedad de la empresa no tiene una relación significativa con la probabili-

dad de capacitar a los trabajadores. Con respecto a las políticas de competitividad de las empresas, los signos son los esperados: las empresas que exportan, innovan o invierten en investigación y desarrollo son quienes capacitan más. Esto se espera y es consistente con otros estudios desarrollados a nivel internacional. Según Tan y Batra (1995), las firmas más innovadoras también son las que tienen las mayores probabilidades de utilizar personal educado y capacitado.

Cuadro 6
Determinantes de la capacitación en las empresas industriales. 1998

	Coefficiente	z	Efecto Marginal	z
Rotación alta	-0.9231	-3.5	-0.2881	-3.5
Rotación baja	-0.5197	-3.2	-0.1861	-3.2
Beneficios/Remuneraciones	1.8398	3.5	0.7044	3.5
Existencia de R&D	1.1031	5.6	0.4155	5.6
Existencia de innovación	0.5357	3.5	0.1919	3.5
Exporta	0.0203	0.1	0.0078	0.1
Remuneración media	0.0000	2.4	0.0000	2.4
Antigüedad	0.0026	0.7	0.0010	0.7
Alimento, bebida y tabaco	-0.5014	-1.9	-0.1791	-1.9
Textiles y cuero	-0.7676	-3.0	-0.2631	-3.0
Madera y papel	-0.4274	-1.4	-0.1523	-1.4
Químicos	-0.3282	-1.3	-0.1211	-1.3
Maquinaria	-0.2553	-1.0	-0.0957	-1.0
Constante	-0.7108	-2.6		

Finalmente, las variables de recursos humanos también se comportan de manera esperada. Las empresas que mejor pagan a sus trabajadores y que les otorgan una mayor proporción de beneficios adicionales son las que capacitan más. Del mismo modo, se encuentra que las empresas que tienen mayores índices de rotación tienden a capacitar menos a sus trabajadores. Esto es esperable en la medida en que, con una mayor rotación laboral y un sistema de contratación más flexible, los plazos en

los que la empresa debería recuperar esta inversión se reducen tanto que la hacen menos viable y, por tanto, los incentivos a capacitar también¹². Este resultado es consistente con estudios de Daniel Martínez y Víctor Tokman (1999), quienes sugieren que fuertes aumentos en la inestabilidad del empleo—contratos flexibles y alta rotación—inhiben el gasto en capacitación, porque ningún empresario invertirá en recursos humanos si, a corto plazo, el trabajador estará trabajando para otra empresa.

En el Cuadro 6.1 se presentan los resultados de incluir la variable tamaño del establecimiento (medida en ocupados por empresa con el nombre de

nivel de empleo promedio) para verificar si los resultados del Cuadro 6 siguen siendo relevantes cuando se controla por tamaño del establecimiento.

Cuadro 6.1

Dependiente: Capacita (1=Si)	Modelo 1 (probit)		Modelo 2 (Efectos marginales)	
	Coef.	Std. Err.	dF/dx	Std. Err
Nivel de empleo (promedio 97-98)	0.0018	0.0004	0.0007	0.0001
Rotacion (<i>dummy</i>)	-0.2549	0.1313	-0.0912	0.0453
Investigacion y desarrollo (<i>dummy</i>)	1.2032	0.1891	0.4509	0.0599
Salario real (soles 1998)	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Antigüedad (años)	-0.0006	0.0031	-0.0002	0.0011
Exporta (<i>dummy</i>)	-0.0836	0.2022	-0.0303	0.0722
_cons	-0.7795	0.1093		
obs. P			0.3484	
pred. P			0.3449	(at x-bar)
N	732.0		732.0	
LR chi2(6)	142.1		142.1	
Log likelihood	-402.1		-402.1	

Nota: En cursivas, los coeficientes no significativos.

Como se desprende del cuadro, la variable-rotación sigue siendo importante para explicar la capacitación, pero ahora la variable-tamaño también lo es –a medida que aumenta el tamaño se eleva la probabilidad de una mayor capacitación–.

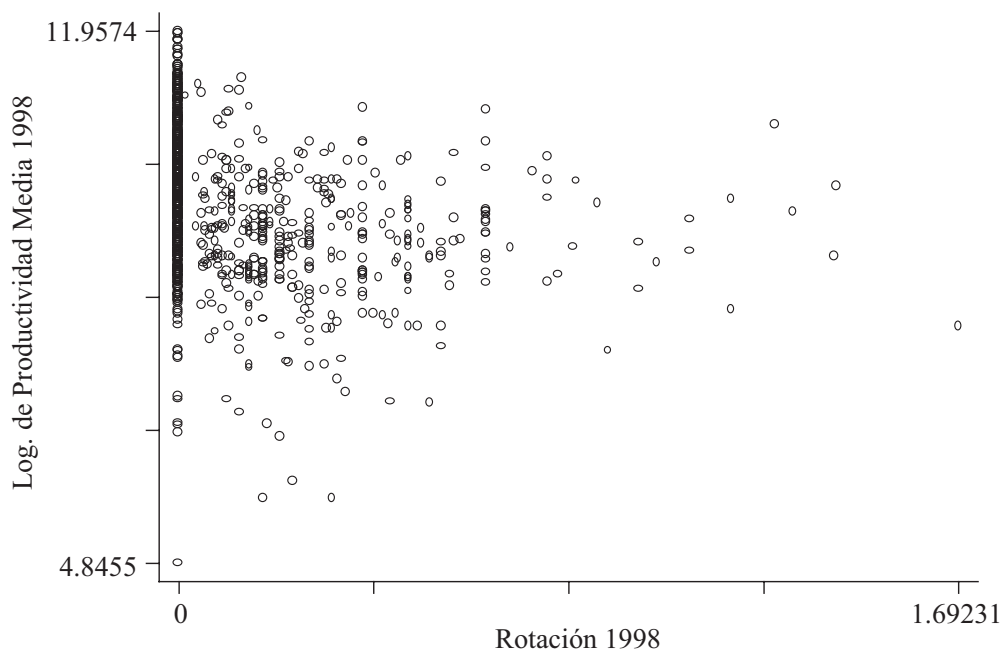
3. Efectos sobre los niveles de la productividad aparente

Los efectos de la reforma a través de una mayor rotación también deben haber tenido, finalmente, efectos sobre los niveles de productividad de las empresas. Sin embargo, en esta relación existen efectos cruzados. Por un lado, una mayor rotación

podría implicar una mayor disciplina por parte de los trabajadores, lo cual, finalmente, los haría más productivos a fin de evitar perder sus empleos. Por otro lado, una mayor rotación origina un menor nivel de inversión en capacitación y, finalmente, menor productividad en los trabajadores. ¿Cuál de estos efectos predomina?

En el Gráfico 7, además de un elevado valor modal en rotación igual a cero se observa una ligera correlación negativa entre ambas variables. No obstante, dado que esta es una relación simple bivariada, no se puede inferir de ella si los incrementos en capacitación harían que se incremente la productividad media.

Gráfico 7
Relación entre productividad y rotación



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Económica Anual 1997 y 1998, MITINCI.

Para establecer la relación específica entre rotación y productividad, es necesario controlar por otras variables que pueden estar influyendo en ella. Con este fin, se ha estimado un modelo de productividad en el que la capacitación ingresa como una de las variables explicativas. Aquí la idea es que la mano de obra es un insumo de producción. Sin embargo, lo que finalmente interesa no es el número de trabajadores reportados por la empresa (L), sino la cantidad de servicios laborales (L^*) que esa mano de obra presta a la empresa. Nótese que L^* no se puede observar directamente pero, siguiendo a Bartel, (1998) se puede proponer la siguiente relación entre L^* y L :

$$L^* = L (1 + l)$$

Es decir, se asume que los servicios laborales para un determinado número de trabajadores es

superior a este número. Ahora bien, se puede asumir también que la capacitación (C) afecta positivamente la cantidad de servicios laborales efectivos (L^*). La forma en que C ingresa a esta relación es de la siguiente forma:

$$L^* = L (1 + l C)$$

En otras palabras, a mayor C , mayor cantidad de servicios laborales podrá producir el mismo número de trabajadores. Si esto es así, se puede proponer que la producción (Q) de las empresas tiene la siguiente forma:

$$Q = A K^a L^{*b}$$

Utilizando la definición de L^* , esta ecuación se convierte en:

$$Q = A K^a [L (1 + l C)]^b$$

Finalmente, tomando logaritmos, tenemos:

$$\ln Q = \ln A + a \ln K + b \ln L + b \ln (I + I C)$$

Aquí se puede utilizar el hecho que, para valores pequeños de una variable h , existe la siguiente relación $\ln (I+h) \approx h$. Por tanto, $\ln (I + I C) \approx I C$. En ese sentido, la ecuación a estimar sería:

$$\ln Q = \ln A + a \ln K + b \ln L + b I C + \ln X + e$$

A esta última ecuación se le ha añadido un vector de variables de control X y un término de error¹³. Los resultados de este ejercicio se muestran en el Cuadro 7.

Se observa que los coeficientes estimados de capital y trabajo son positivos y estadísticamente significativos y, generalmente, exhiben retornos constantes o ligeramente crecientes, resultado que es usual en estimaciones de tipo *cross section*, como la aquí mostrada. Asimismo, se observa que el coeficiente de empleo se sitúa entre el 70 y 80% como en diversos países similares (Tan y Batra, 1995). Con respecto a la rotación de la mano de obra, se encuentra que los efectos son claramente negativos sobre los niveles de productividad, luego de controlar por otras variables.

Ahora bien, con respecto a los efectos de la capacitación sobre la productividad se han estimado tres versiones del modelo. En primer lugar, se utilizó la variable binaria de capacitación recogida directamente en la encuestas. Se observa que su coeficiente es estadísticamente significativo y equivalente a 0.253, lo cual indica que las empresas que capacitan tienen un 25.3% más de valor agregado que las que no capacitan. No obstante, es probable que este parámetro se encuentre sesgado en la medida en que capacitación es una variable endógena. De hecho, si las firmas que encuentran productivo capacitar lo hacen y estas difieren significativamente de las que no capacitan, tanto en variables observadas como no observa-

das, es probable que los errores de la elección de capacitación y de la función de producción se encuentren correlacionados (sesgo de selección).

Por esta razón, en la segunda columna (modelo 2) se intenta corregir este posible sesgo a través del uso de una variable instrumental: las predicciones de la variable de capacitación que, por construcción, no tienen correlación con el término de error de la función de producción. Los resultados confirman que la capacitación tiene una influencia decisiva en el valor agregado y, además, el coeficiente de la capacitación se incrementa.

Finalmente, se ha intentado estimar la elasticidad del gasto en capacitación por empresa frente al valor agregado. Esto se realiza en el modelo 3, donde el instrumento utilizado es el gasto en capacitación. Se encuentra que esta elasticidad equivale a 0.089, lo cual significa que si una empresa incrementa sus gastos en capacitación en 100%, su valor agregado se incrementaría en casi 9%. A la inversa, si una empresa deja de gastar en capacitación (reducción del 100%), su nivel de valor agregado se reducirá en 9%. El efecto de una variación del gasto en capacitación por empresa sobre el valor agregado se traslada a la productividad aparente.

Una limitación posible de las regresiones mostradas líneas arriba es que se utiliza como *proxy* de productividad al valor agregado. Para establecer la confiabilidad de estos resultados se procedió a estimar una variación del modelo 3, utilizando como *proxy* de la productividad al valor agregado por trabajador. Como se observa en el Cuadro 7.1, los resultados son idénticos a los encontrados líneas arriba, excepto en el coeficiente de empleo (-0.3080). Es negativo porque en esta regresión, el empleo aparece en la variable dependiente como denominador y, por definición, eso genera una relación negativa. El valor asciende a -0.3080 porque equivale al recíproco del coeficiente encontrado en el Cuadro 6, dividido entre la media del valor agregado¹⁴.

Cuadro 7
 Resultados de la regresión Panel Data
 Dependiente: *log* (valor agregado)

Variable	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Coefficiente	t	Coefficiente	t	Coefficiente	t
ln (empleo)	0.8757	25.6	0.8214	21.6	0.6920	11.5
ln (capital)	0.2540	15.2	0.2924	14.3	0.3324	10.0
Rotación Laboral	-0.2377	-3.1	-0.2016	-2.3	-0.3592	-2.2
Incidencia de la capacitación	0.2534	3.8	-	-	-	-
Capacitación-Predicción	-	-	0.5665	3.2	-	-
ln (gasto en capacitación)	-	-	-	-	0.0891	3.2
Alimentos	-0.1872	-1.6	-0.1305	-1.0	-0.2147	-1.3
Textiles	-0.2507	-2.2	-0.1452	-1.1	-0.4089	-2.3
Madera y papel	0.0262	0.2	-0.0234	-0.2	-0.3363	-1.6
Químicos	0.1115	1.0	0.1093	0.8	0.0533	0.3
Maquinaria	0.0495	0.5	0.0750	0.6	-0.0918	-0.6
Constante	6.8484	37.6	6.3776	28.5	6.0397	16.6
Obs.	883		548		269	
R2	0.85		0.88		0.87	

Cuadro 7.1
 Resultados de la regresión Panel Data
 Dependiente: *log* (valor agregado per cápita)

Variable	Coefficiente	t
ln (empleo)	-0.3080	-5.1
ln (capital)	0.3324	10.0
Rotación Laboral	-0.3592	-2.2
ln (gasto en capacitación)	0.0891	3.2
Alimentos	-0.2147	-1.3
Textiles	-0.4089	-2.3
Madera y papel	-0.3363	-1.6
Químicos	0.0533	0.3
Maquinaria	-0.0918	-0.6
Constante	6.0397	16.6
Obs.	269	
R2	0.5148	

D. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

La reforma laboral implementada a inicios de la década de los noventa generó un aceleramiento de la movilidad en el mercado de trabajo y contribuyó decisivamente en la reducción de la duración de los empleos. Entre 1990 y 1999, la duración del empleo se redujo en 37%, lo cual ha generado inseguridad en el empleo e incertidumbre en los ingresos de los trabajadores.

En particular, el solo hecho de tener contratos menos seguros y que el mercado de trabajo experimente mayores niveles de rotación puede afectar los niveles de productividad de las empresas, aunque el signo de este efecto es difícil de predecir teóricamente porque existen dos fuerzas. Por un lado, dado que existe rotación, la mano de obra puede ser presionada a ser más productiva por el temor a perder su empleo. Por otro lado, si la rotación es alta y el fin del contrato es conocido, la mano de obra puede estar desmotivada y, más bien, estar buscando alternativas en otras empresas. Sin embargo, este proceso también puede haber introducido cambios en los incentivos y decisiones económicas. En particular, al generarse mayor rotación laboral en los mercados internos de trabajo, se ha desincentivado –en el margen– las inversiones en capacitación laboral de las empresas. En este documento, se ha encontrado que las empresas que exhiben niveles de rotación alta tienen 28% menos de probabilidades de invertir en capacitación que aquellas que no tienen este tipo de rotación.

Estos cambios, definitivamente, han tenido efectos importantes sobre los niveles de productividad de las empresas. Con la finalidad de identificar estos efectos, se estimó un modelo de regresión donde se encontró que el efecto directo de la rotación sobre la productividad es negativo. Asimismo, existe un efecto indirecto a través de las inversiones en capacitación, dado que esta variable tiene un efecto significativo e importante sobre la productividad empresarial. Al respecto, se ha

encontrado que las empresas que capacitan generan 25% más de valor agregado que aquellas que no lo hacen, controlando por otras variables, como tamaño del negocio, nivel de activos y ramas actividad. Asimismo, se ha encontrado que aquellas empresas que dejan de gastar en capacitación (reducción de 100%), experimentan una reducción de 9% en sus niveles de productividad.

Por consiguiente, la evidencia empírica apunta hacia una implicancia de política nada trivial. Si, para flexibilizar el mercado laboral y alcanzar mayor eficiencia se opta por una mayor inestabilidad laboral y mayor rotación –menor duración del empleo–, el efecto no planeado es una incidencia negativa sobre el gasto en capacitación de las empresas y también sobre la productividad aparente. En la experiencia peruana, la reforma laboral apuntó hacia la reducción de los costos laborales por hora y un más fácil manejo de la mano de obra. Pero, al hacerlo, ignoró sus repercusiones sobre la capacitación y productividad.

Esta evidencia plantea también una suerte de paradoja conceptual. Es cierto, y estamos de acuerdo, que, para atraer inversiones y generar mayor producción a nivel agregado, se necesita cierto margen de flexibilidad en la mano de obra. Sin embargo, si esta flexibilidad es demasiado extrema –como parece haber sido el caso peruano– se empieza a generar desincentivos a la capacitación y la misma productividad. ¿Cómo entonces encontrar un balance entre la necesaria flexibilidad en el mercado de trabajo y la también necesaria inversión en el capital humano de los trabajadores que, como hemos visto, genera mayor productividad en las empresas? Esta es una pregunta que requiere un análisis que va más allá del objetivo de este ensayo. Sin embargo, es claro que, en una economía de mercado, la respuesta tendrá que ver con la forma y los plazos en que las inversiones en capacitación de las empresas en sus trabajadores retornan a éstas. Claramente, con una economía que crece por períodos breves para luego volver a caer en recesión, muchas empresas no

pueden hacer planes de muy largo plazo y, por tanto, exhiben tasas de descuento en sus negocios bastante altas. Por esta razón, generar expectativas en torno a una senda de crecimiento estable y permanente es una condición necesaria y básica para el incremento de la capacitación de los trabajadores por parte de las empresas y, por ende, de la productividad laboral.

Ahora bien, los resultados empíricos expuestos en secciones previas sugieren la conveniencia de modificaciones de política. A nuestro juicio, estos cambios deberían producirse en cuatro ámbitos: i) el modelo de negociación laboral; ii) la negociación de una mayor proporción de empleo estable; iii) beneficios fiscales para la inversión en capacitación y reentrenamiento; y iv) mayor acceso a los recursos del Senati.

1. El modelo de negociación laboral

En los noventa, el Perú abrió su economía y estabilizó los precios pero, a pesar de ello, excepto en los segmentos de muy grandes empresas y empresas extranjeras, el modelo de negociación laboral mantuvo la inercia de su enfoque pretérito. Siguió focalizado en el monto de reajuste de salarios en un contexto de creciente debilidad sindical. La variable a la cual se prestó atención son los costos de insumos por unidad de cada tipo de insumo –por ejemplo, el costo laboral por unidad de trabajo–, en lugar de tomar en cuenta la variable clave para fines de competitividad: los costos de insumos por unidad producida. Al hacerlo así, se omitió del análisis a la productividad. En una economía abierta, el reajuste de salarios depende de la evolución de los precios de productos de cada empresa y, esencialmente, del aumento de la productividad. Reajustes por encima de dichos límites implican pérdidas de competitividad que afectarán el empleo (excepto cuando el punto de partida se caracteriza por salarios muy atrasados respecto a productividad). Por consiguiente, en una economía abierta, el enfoque central de la negociación se desplaza hacia: a) los pasos con-

cretos y compromisos que asume la empresa y el sindicato para aumentar sostenidamente la productividad; y b) los acuerdos respecto a cómo los trabajadores participan en dichos aumentos. Esto significa que la negociación se focaliza en temas tales como las mejoras de inversión, equipamiento y tecnología; el gasto en capacitación y reentrenamiento; los procedimientos para adaptarse a las discontinuidades de la demanda; el redespigamiento del personal en otras funciones; el ahorro en todo tipo de insumos; la reducción de mermas y pérdidas; los controles de calidad; el aumento o defensa de la proporción de empleo estable; las metas de productividad y los incentivos salariales al aumento de la productividad. Esto es, la negociación se concentra en los factores que más afectan el aumento de la productividad y en la manera en que los trabajadores participan en dicho aumento. Es difícil esperar que un país se modernice sin un cambio de mentalidad de empresas y sindicatos, puesto de manifiesto en el proceso de negociación. El actual Consejo Nacional del Trabajo ha dado ya pasos muy positivos en esta dirección. En el futuro podría contribuir aún más difundiendo entre empresas y trabajadores la necesidad de focalizar la negociación en los factores que contribuyen a aumentar la productividad y los canales para establecer la participación de los trabajadores en dicho aumento. Las organizaciones de empresarios y de trabajadores deberían colaborar con el Consejo en dicha tarea. Es probable que el cambio gradual del modelo de negociación requiera de un esfuerzo pedagógico apoyado en una mejora en las relaciones laborales y de un fortalecimiento de la capacidad de negociación del actor sindical. Las organizaciones representativas de empresarios y trabajadores pueden colaborar activamente con el Consejo en estos campos y, consensuadamente, ir dando los pasos para instalar un mejor clima de relaciones laborales y un fortalecimiento –sobre todo cualitativo– de la capacidad de interlocución y negociación del actor sindical. Simultáneamente, es factible impulsar y promover, con la colaboración de expertos en el tema, campañas de difusión del nuevo modelo de

negociación con énfasis en la productividad, que puedan completarse con acuerdos de productividad a nivel meso y micro.

2. *La negociación social de una mayor proporción de empleo estable*

Como se desprende de los resultados empíricos –y de la experiencia internacional–, una tasa de rotación laboral excesiva provoca una inhibición del gasto en capacitación de las empresas, que afecta negativamente la productividad. Por consiguiente, se sugiere negociar entre Actores Sociales un aumento progresivo en la proporción de empleo estable a cambio de compromisos concretos en materia de capacitación y aumento de la productividad. Es probable que ello implique negociar también límites más ceñidos en cuanto al uso de contratos flexibles por empresa. Una encuesta en profundidad efectuada por la OIT en Lima a empleadores, líderes sindicales y especialistas laborales, señala con claridad que existe entre ellos visiones enfrentadas respecto a los diversos aspectos de la reforma laboral pasada y sus resultados. Excepto en un tema clave en el cual existe un consenso notable: la necesidad de lograr mejoras en la proporción de empleos estables sin sacrificar competitividad y capacidad adaptativa de las empresas. En particular, los empresarios entrevistados sugieren diversas alternativas de negociación a nivel de empresa –aumento en la proporción de empleo estable a cambio de mejoras en la productividad, o de reducción de sobrecostos, o de menores costos del despido–. Conviene enfatizar que la sugerencia es negociar –y no promover sin negociación un cambio en la legislación laboral–. En este sentido, se acepta implícitamente que la institucionalidad laboral no deberá constituirse en un obstáculo para que las empresas cuenten con un horizonte o plazo consistente con los retornos –en términos de mejora de la productividad– de una inversión en capacitación. En este sentido, los dos temas claves son cómo se inducen expectativas de un crecimiento económico sostenido y qué

variable institucional es utilizada para sincronizar el mercado laboral con ese horizonte. En este segundo aspecto, la experiencia de los Acuerdos Españoles de 1997 sugiere la ventaja de negociar ese tema entre las partes para que, en forma consensuada, se genere un contexto institucional que sincronice expectativas y otorgue certidumbre respecto a plazos coherentes con el retorno de la inversión en capacitación de las empresas.

Adicionalmente, como ya se viera, una de las principales fuentes de la inestabilidad es la muy elevada proporción de contratos en negro –principalmente en mediana, pequeña y microempresa–. En este ámbito específico, a los esfuerzos que ha iniciado recientemente el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, sería útil agregar una campaña de inspección preventiva, apoyada en bases de datos cruzadas, con el objetivo de establecer un sistema moderno de fiscalización. No obstante, para el segmento de microempresas de muy baja productividad, la mejor acción preventiva está dada por las políticas de apoyo para el aumento de su productividad, a lo cual cabría agregar el estímulo de un acceso económico al seguro de salud. Una combinación de propuestas para “formalizar” pequeñas y microempresas podría así incluir, entre otros temas, un acceso (bonos) a servicios no financieros de desarrollo empresarial para mejorar la productividad y una incorporación colectiva de grandes grupos de microempresas –con un costo inferior al regular– al seguro de salud.

3. *Beneficios fiscales*

En muy diversas experiencias de apertura económica –desde Chile hasta Malasia– se han utilizado beneficios o incentivos fiscales para la inversión en capacitación, equiparándola a la inversión en maquinaria y equipo. En el Perú, el gasto en capacitación es deducible, como cualquier otro gasto, del balance, para efectos del Impuesto a la Renta de Tercera Categoría. La Ley N° 27394, promulgada en diciembre del 2000, establece que

la reinversión de utilidades pagará una tasa impositiva del 20%. La Ley N° 27397, publicada en enero del 2001, establece que la tasa preferencial del 20% será aplicada para lo efectivamente reinvertido en función de la actividad económica de la empresa, existiendo una conexión directa entre la inversión y los objetivos de la empresa.

Por consiguiente, entre las diversas alternativas que se podrían estudiar, cabe mencionar dos. La primera es permitir la deducción de un múltiplo del gasto en capacitación debidamente probado y documentado; por ejemplo, la deducción de 1.5 veces del gasto en capacitación anual. Una segunda alternativa es acercar el gasto en capacitación al concepto de reinversión establecido por la Ley N° 27397, para gozar de la tasa preferencial del 20%. En ambos casos se está incentivando la inversión en capacitación, en correspondencia con su importancia para el aumento de la productividad de las empresas.

4. *Mejor acceso al Senati*

En la actualidad, las empresas industriales contribuyen con un 0.75% de su planilla como aporte al Senati. Pero muchos empresarios lo consideran como un sobre costo, en la medida que no perciben individualmente beneficio alguno de dicho aporte. El Senati ha desarrollado en el pasado reciente un significativo esfuerzo de puesta al día. No obstante, la tendencia de las instituciones de formación, a medida que es factible impulsar un mercado de servicios de capacitación, es a constituirse como ente rector de la capacitación –evaluación y certificación de calidad y pertinencia de los ofe-

rentes de servicios de capacitación– e intermediador de recursos.

Una manera de efectivizar estas tendencias es efectuar un tránsito gradual hacia un modelo en que el Senati vaya constituyéndose en ente rector –evaluador y certificador– y fondo para la formación, y la ejecución descansa más en la formación continua en la empresa. Esto implicaría permitir que las empresas industriales, después de efectuado –por ejemplo– al menos un año de aportes, puedan solicitar al Senati los recursos para la inversión en capacitación, hasta el límite de los montos aportados después de ese primer año –en la medida en que la inversión en capacitación sea igual o mayor a los aportes acumulados–. Para ello, las empresas deberían presentar sus programas de capacitación con la currícula respectiva, incluyendo la capacitación en la empresa. Estos programas deberían ser aprobados por el propio Senati. Las empresas tendrían libertad para escoger como entidad capacitadora al propio Senati, o a cualquier entidad capacitadora externa, pública o privada, en la medida en que sea aprobado su programa por el Senati.

Para las empresas más grandes, con más necesidades de capacitación, sería útil que establezcan programas anuales de capacitación para acceder a los beneficios, que combinen la capacitación externa con la capacitación en la empresa. El acceso a los beneficios estaría condicionado a que el programa anual de capacitación abarque un límite mínimo de los trabajadores de la empresa –por ejemplo entre 5 y 10%– durante un período mínimo de capacitación –por ejemplo, dos o tres semanas–.

REFERENCIAS

- ACEMOGLU, Daron (1997) *Training and innovation in an imperfect labour market*. Review of Economics Studies N° 64, pp. 445-464.
- (1998) *Beyond Becker: Training in imperfect labor markets*. NBER Working Paper N°6740, setiembre.
- & PISCHKE, Jörn_Steffen (1998) *Why do firms train? Theory and evidence*. Review of Economics Studies N° 64, pp. 445-464.
- BARRON, John & Otros (1987) *Employer size: The implications for search, training, capital investment, starting wages and wage growth*. Journal of Labor Economics, Vol. 7, N° 1, enero, pp. 1-19.
- BARTEL, Ann P. (1991) *Productivity gains from the implementation of employee training programs*. NBER Working Paper N°3893, noviembre.
- (1991) *Formal employee training programs and their impact on labor productivity: evidence for human resources survey*. En: STERN, Davis & RITZEN, Jozep, eds. *Market failure in training*. Springer and Verlag.
- BISHOP, John (1990) *Job performance, turnover and wage growth*, Journal of Labor Economics, Vol. 79, N° 3, julio.
- (1994) *The incidence of and payoff to employer training: A review of a literature with recommendations for policy*.
- BROWN, James (1989) *Why do wages increase with tenure?* American Economic Review, Vol. 79, N° 5, diciembre.
- CHACALTANA, Juan (1999a) *Los costos laborales efectivos en Perú*. En: TOKMAN, Víctor y MARTINEZ, Daniel. *Flexibilización e inseguridad laboral en América Latina*. Lima, OIT.
- (1999b) *Un análisis dinámico del desempleo en el Perú*. Serie de Investigaciones del Programa MECOVI (Convenio BID-INEI), Lima.
- (2000) *El mercado laboral peruano: situación actual y opciones para los próximos años*. Revista del CEDEP, Lima, Perú.
- FRAZIS, Harley y Otros (1998) *Determinants of training: An analysis using both employer and employee characteristics*. Bureau of Labor Statistics, febrero.
- GARCIA, Norberto (2000) *Costos laborales y competitividad en el Perú*. SISMEI, Lima.
- HOLZER, Harry y Otros (1991) *State subsidized private training in Michigan firms*. Mimeo, Michigan State University.
- MARTINEZ, Daniel y TOKMAN, Víctor (1999) *Inseguridad laboral y competitividad: Modalidades de contratación*, Lima, OIT.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCION SOCIAL (1998) *Hacia una interpretación del problema del empleo en el Perú*. En: Boletín de Economía Laboral N° 8. Lima, abril.
- SAAVEDRA, Jaime y CHACALTANA, Juan (2001) *Exclusión y oportunidad: jóvenes urbanos y sus condiciones de acceso al mercado de trabajo y al mercado de capacitación*. Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- STEVENS, Margaret (1994) *A theoretical model of on-the-job training with imperfect com-*

petition. Oxford Economic Papers. Vol. 6.
pp. 537-562.

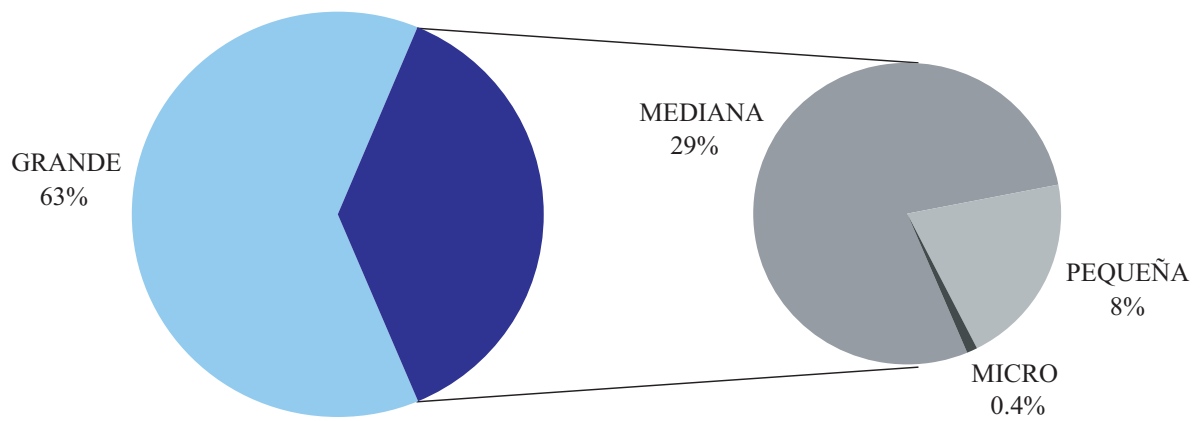
TAN, Hong W. & BATRA, Geeta (1995) *Enterprise training in developing countries: Overview of incidence, determinants, and*

productivity outcomes. Occasional Paper
N° 9, The World Bank, setiembre.

WORLD BANK (2001) *Skill upgrading and competitiveness y developing countries*.
Washington D.C. Processed.

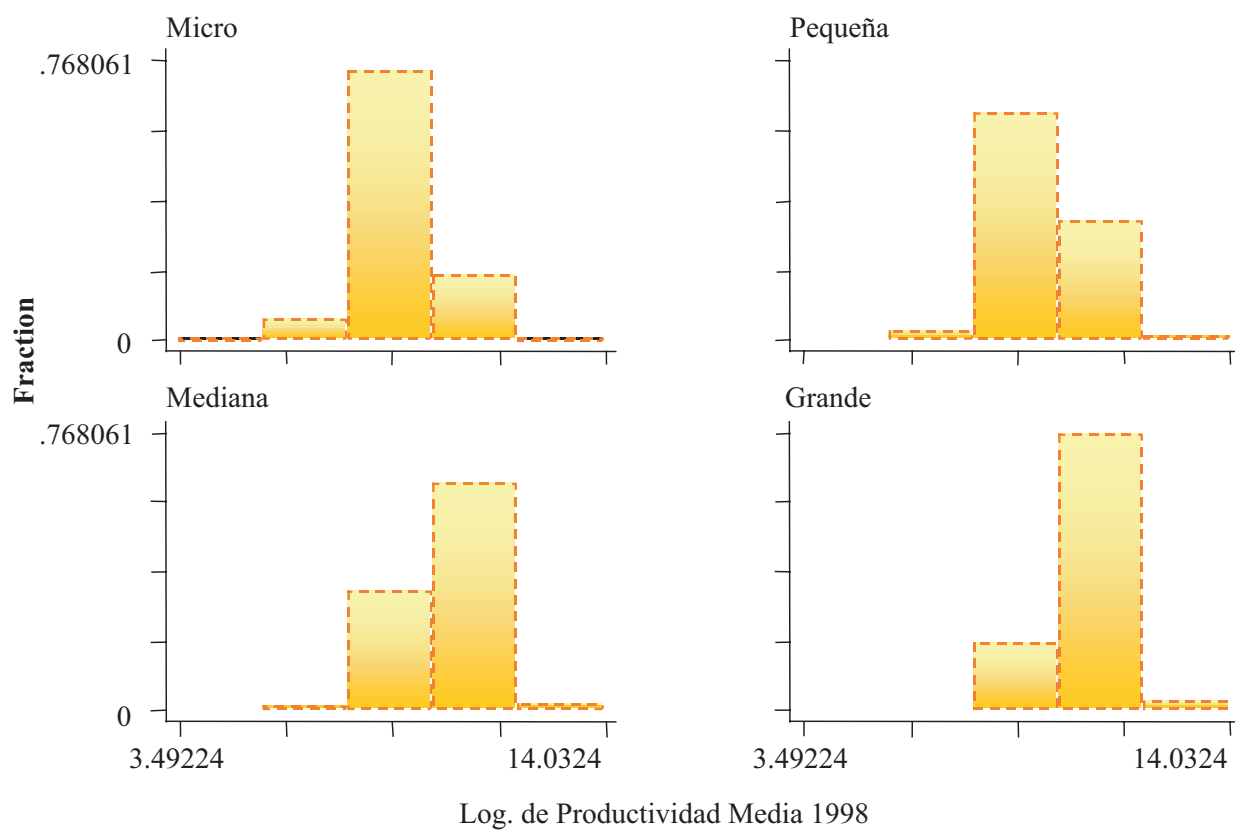
ANEXO

Gráfico 1.a
Estructura de la demanda de capacitación en Lima
según tamaño de empresa, 1998



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Económica Anual 1998, MITINCI.

Gráfico 2.a
Relación entre productividad y tamaño de empresa



Histogramas por tamaño de Empresa

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Económica Anual 1998, MITINCI.

Gráfico 3.a
Relación entre capacitación y variables explicativas

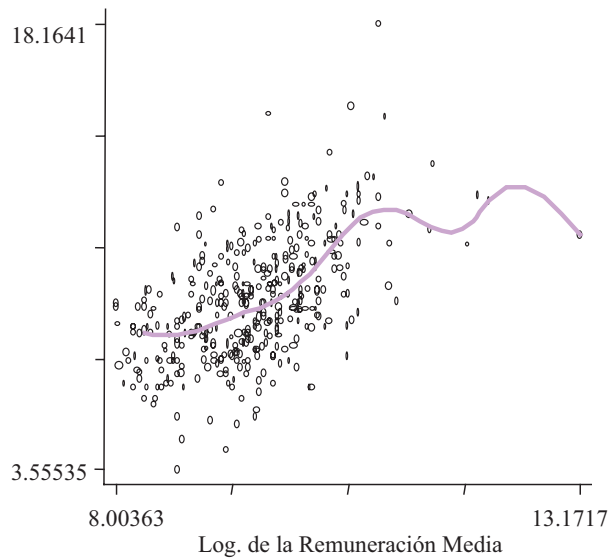
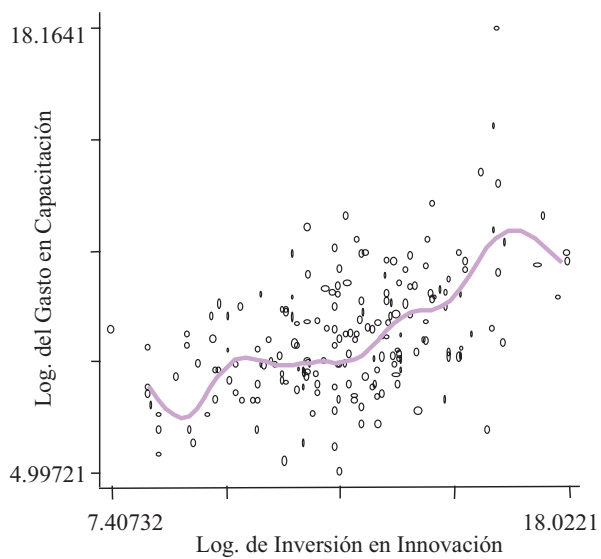
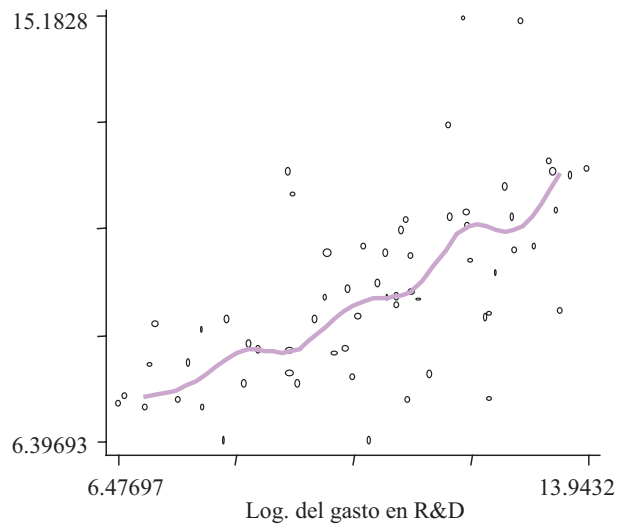
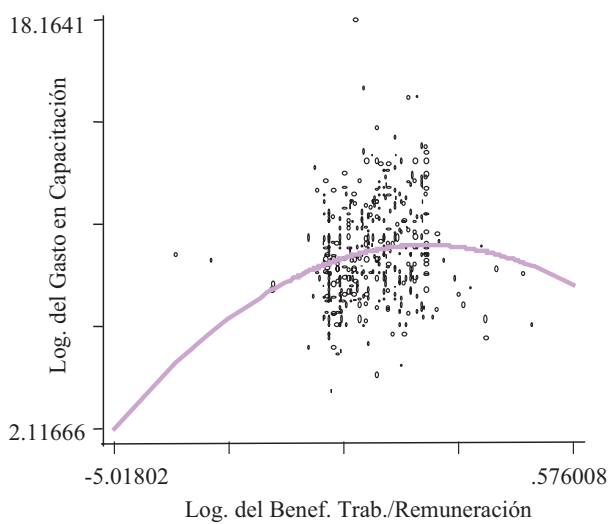
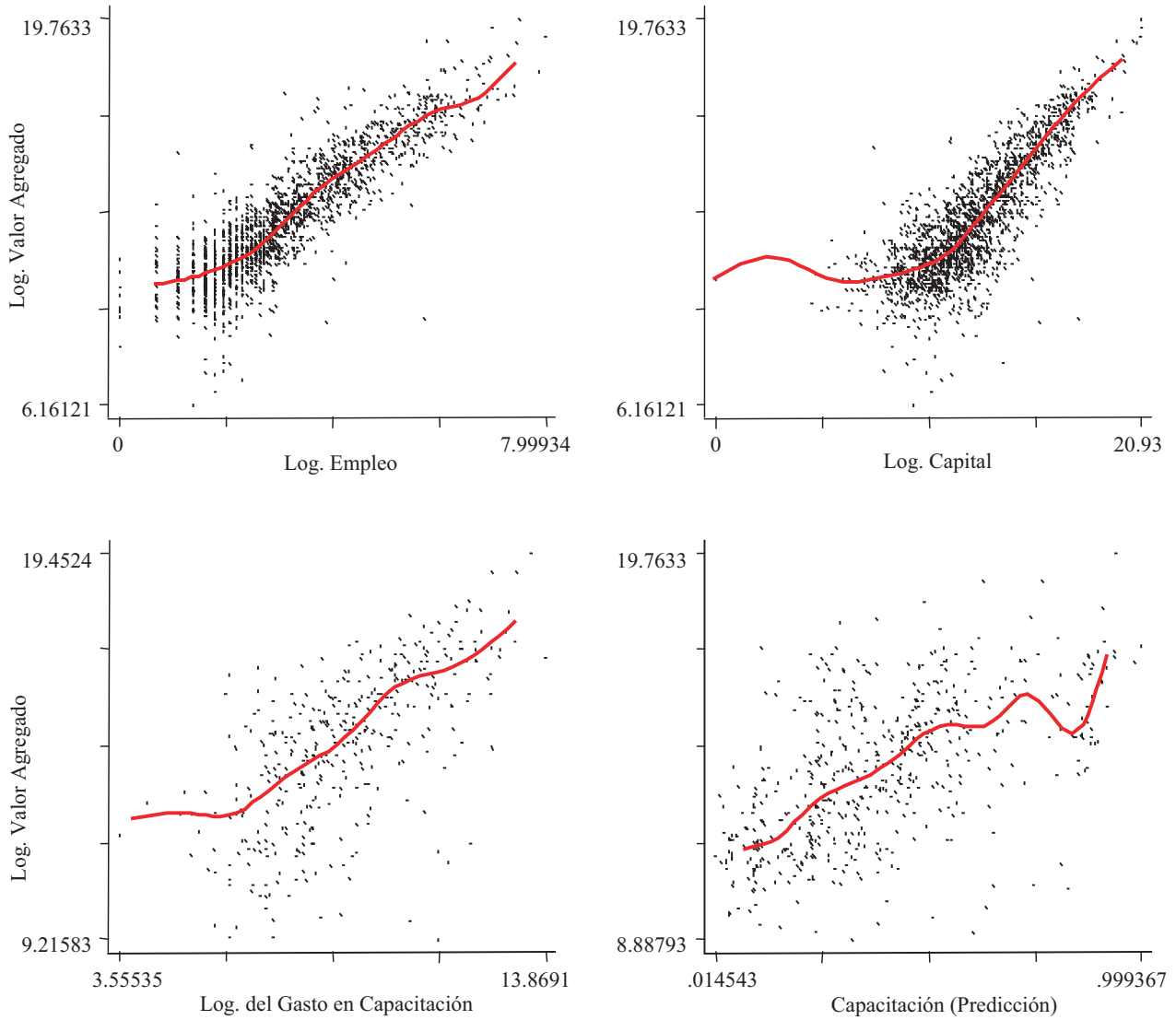


Gráfico 4.a
Relación entre productividad y variables explicativas



NOTAS

¹ Una síntesis de la reforma laboral puede ser encontrada en: Chacaltana, Juan (1999).

² Véase: *Hacia una interpretación del problema del empleo en el Perú*. En: Boletín de Economía Laboral N° 8, Ministerio de Trabajo y Promoción Social del Perú, Lima, abril de 1998.

³ El caso más notorio en este proceso fue el de los trabajadores de construcción civil, cuyas obras en general no duran más de seis meses, con lo cual las posibilidades de organizarse y negociar se redujeron.

⁴ Se exceptuaba de este beneficio a ciertos trabajadores como, por ejemplo, a los que ocupaban puestos de confianza y a aquellos que tenían menos de tres meses de antigüedad en el empleo, a quienes se les consideraba en **período de prueba** y cuyo número no podía exceder el 10% del total de trabajadores permanentes de la empresa.

⁵ Finalmente, aunque se mantuvo la duración del período de prueba en tres meses, se añadió la posibilidad de ampliarlo a seis meses para trabajadores calificados y a un año para personal de dirección, o en cargos de confianza. Paralelamente, se eliminó el tope máximo del 10% mencionado anteriormente.

⁶ En relación a los costos asociados a la contratación temporal, en la actualidad los trabajadores de este régimen tienen los mismos derechos y beneficios que los trabajadores con contrato indeterminado (permanentes). La única diferencia radica en que, en caso de rompimiento arbitrario del contrato, el empleador está obligado a otorgar al trabajador temporal una indemnización equivalente a una y media remuneración por cada mes dejado de trabajar de acuerdo a su contrato.

⁷ Cabe señalar que, simultáneamente a la creación

de estos mecanismos, se establecieron limitaciones a su uso: la duración máxima de los CFLJ y los CA es de 36 meses y es obligatoria su inscripción en un registro especial del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, luego del pago de una tasa mínima.

⁸ Actualmente existen cuatro formas posibles de intermediación. A través de empresas de servicios complementarios, empresas de servicios temporales, cooperativas de trabajo y fomento del empleo, y cooperativas de trabajo temporal.

⁹ Ver: Ministerio de Trabajo y Promoción Social, 1998. BEL 8.

¹⁰ Dado que la Encuesta Nacional de Hogares tiene cobertura urbano-nacional a partir de 1996, en el Cuadro 4 se presenta información de Lima Metropolitana para 1999 y 2000, y del Perú Urbano para el 2000.

¹¹ Véase: García, Norberto (2000) o Chacaltana, Juan (1999).

¹² La teoría económica predice que los empresarios capacitarán en aquellas habilidades o destrezas que sean específicas a sus empresas pues, en caso contrario, las inversiones pueden terminar beneficiando a otras empresas. Un comentario importante a esta predicción la añade Lynch (1998), quien argumenta que en la práctica todos los tipos de capacitación tienen algo de específico y algo de general.

¹³ Si el error e y C están correlacionados, será necesario estimar la ecuación tomando primeras diferencias, a fin de eliminar los posibles efectos fijos.

¹⁴ Formalmente, el coeficiente del Cuadro 7 es $h1 = D\%Y/D\%L$; en cambio, el coeficiente del Cuadro 7.1 es $h2 = [1/y][h1-1]$.