

EMPRESAS DE TRABAJO TEMPORAL Y FORMACIÓN: LA REFORMA LABORAL DE 1994*

FERNANDO MUÑOZ BULLÓN

Universidad Carlos III de Madrid

Este artículo analiza desde un punto de vista económico la racionalidad jurídica de imponer a las Empresas de Trabajo Temporal obligaciones de formación para sus trabajadores cedidos a través de la Ley 14/94. Se adopta un enfoque positivo con el objetivo de encontrar causas económicas en la adopción de dicha norma y de explicar el efecto de la misma sobre el funcionamiento del sector de intermediación laboral. Nuestro análisis, basado en la aplicación de la teoría de los fallos de la actividad regulatoria, nos lleva a afirmar que el uso eficiente de la regulación se encuentra limitado por una serie de debilidades que la misma presenta. Además, no se encuentra una relación positiva entre mejoras de productividad por parte de las ETTs y aumentos de la inversión en formación de los trabajadores cedidos. Se aporta evidencia a partir de información obtenida del Registro Mercantil y de una encuesta enviada a una muestra española de Empresas de Trabajo Temporal.

Palabras clave: empresas de trabajo temporal, formación, teoría de los fallos de la actividad regulatoria, productividad, Ley 14/94.

Clasificación JEL: K31, L51.

Las Empresas de Trabajo Temporal (en adelante, ETTs)¹ fueron aprobadas en España con la reforma laboral de 1994 (Ley 14/94). Esta ley puso un énfasis especial en asegurar la transparencia en el funcionamiento de estos intermediarios, a raíz de la observación de abusos propios de “*dumping*” social que habían sufrido sus trabajadores en otros países europeos. Con este objetivo, se establecieron una serie de requisitos que toda empresa que pretendiese realizar la actividad de intermediación en el mercado de trabajo debía cumplir. Uno de ellos consiste en que las ETTs destinen obligatoriamente un nivel mínimo de recursos a la inversión en el capital humano general de los trabajadores que

(*) Este trabajo ha recibido financiación de la CICYT SEC2002-04471. El autor desea agradecer a un evaluador anónimo sus sugerencias, que han servido para mejorar la versión inicial del artículo, así como a Marta Codina, Julián Lobete, Lydia Reichenberg y Ricardo Rodríguez por la disponibilidad de los datos utilizados.

(1) Para una revisión detallada del papel de las ETTs en el mercado de trabajo, puede consultarse Muñoz Bullón (1999, 2002).

ceden en misión a las empresas clientes². En este artículo se analiza esta forma de intervención en el mercado laboral, explorando su impacto sobre el comportamiento de los agentes económicos involucrados y su repercusión en la productividad de la fuerza de trabajo contratada por las ETTs desde un enfoque positivo.

Su hipótesis básica consiste en que, a pesar de que la ley asume implícitamente la existencia de un fallo de mercado en la provisión de formación por parte de las ETTs, resulta fundamental considerar hasta qué punto el coste de prevenir que tal fallo se manifieste supera al coste derivado de disuadir e indemnizar su ocurrencia. La relevancia de este análisis viene refrendada por el hecho de que aunque las inversiones en formación por parte de las ETTs han sido considerables –según la Asociación Estatal de ETTs (AETT) supusieron más de 3.100 millones de pesetas en 1998– hasta el momento ningún trabajo de investigación ha llevado a cabo una evaluación de sus impactos económicos. Es más, no existe evidencia de que estas inversiones hayan contribuido de forma positiva a mejorar la calidad de los servicios de las ETTs o los niveles de productividad de sus trabajadores [Sáenz (1996)], en un contexto de alto crecimiento en el volumen de trabajadores contratados por medio de estos intermediarios (los cuales han llegado a representar el 16 por ciento de la totalidad de los contratos temporales). En este sentido, el artículo tiene un carácter novedoso y, a la vez, tentativo. El marco de Derecho y Economía que se adopta en el mismo resulta útil para analizar la efectividad económica de una iniciativa regulatoria muy concreta nunca antes existente sobre ningún sector de actividad en España, y, además, para investigar qué aspectos de la misma necesitan modificarse de cara a conseguir mejores resultados [Malo y Toharia (1997)].

El artículo se estructura de la siguiente forma. La primera sección presenta la lógica económica subyacente detrás de la regulación de la provisión de formación por parte de las ETTs y describe las obligaciones formativas impuestas por la Ley 14/94. La sección 2 investiga empíricamente la relación entre la formación y la productividad de las ETTs. Este análisis conduce a una discusión de los fallos inherentes a la regulación de las exigencias formativas. Por último, la sección 4 presenta las conclusiones de esta investigación

1. JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA DE LA REGULACIÓN

La regulación de provisión de formación se fundamenta en la existencia de imperfecciones en el mercado de trabajo. Resulta irracional que las empresas inviertan en la creación de habilidades generales, puesto que, ante el riesgo de que los trabajadores la abandonen, éstos no se harán en ningún caso responsables de las pérdidas que dicha movilidad supone para la empresa [Becker (1975) y Mincer (1974)]. Debe tenerse en cuenta, en segundo lugar, que la sociedad se beneficia de la mejora en las cualificaciones de los trabajadores más allá de los benefi-

(2) En este artículo, el término «formación» se refiere a la inversión en la adquisición de habilidades o en la mejora de la productividad del trabajador antes de que empiece la cesión temporal. Por tanto, el concepto excluye la formación en el puesto de trabajo, que normalmente incluye la noción de actividades que se desarrollan durante el horario laboral.

cios individuales que refleja el precio de mercado de la formación [Streeck (1989), Ritzen (1991), Wolf (1988)]. Además, como la formación ofrecida suele estar compuesta por una parte general y por otra específica a la empresa que la ofrece, ésta no invertirá lo suficiente en formación específica ante el riesgo de que los trabajadores abandonen la empresa. Por último, el poder adquisitivo reducido de muchos trabajadores sin formación restringirá sus posibilidades de obtener la cualificación requerida para salir del desempleo [Wolf (1979) y (1988)].

¿Existe evidencia sobre la existencia de algún fallo de mercado en la provisión de formación por parte de las ETTs en España? Según una encuesta dirigida a una muestra española de ETTs, cuando éstas son preguntadas directamente, algo más de una tercera parte desea reducir sus niveles actuales de inversión en formación³. ¿Qué motivos explican esta renuencia a invertir en formación? Podemos presentar dos tipos de respuestas. O bien la inversión es innecesaria *ex ante* —por ejemplo, porque los trabajadores de ETTs ya dispongan de la cualificación requerida, el puesto de trabajo no requiera habilidades complejas, o la empresa cliente decida formar al trabajador por su cuenta. O bien la ETT no se puede permitir niveles superiores de inversión debido, por ejemplo, a la urgencia en la cesión, incertidumbre sobre cuál es la empresa cliente en la que el empleado acabará cedido, o la posible integración de éste en su plantilla a la finalización de la cesión temporal (cuadro 1).

Esta escasa disposición de las ETTs a mejorar la formación de sus trabajadores cedidos ha de interpretarse en un contexto caracterizado por altas tasas de rotación de los trabajadores asignados a empresas clientes. Según información obtenida de la encuesta anteriormente referida, las ETTs contratan, en promedio, seis veces al mismo trabajador, siendo la duración media de una cesión de tan sólo cuarenta y siete días. Además, la mayoría de los trabajadores que se dirigen a una ETT lo hacen porque no han sido capaces de encontrar empleo por sí mismos, y aquellos que desean seguir contratados por la ETT al final de la cesión temporal constituyen una minoría. Solamente un cinco por ciento prefiere el trabajo temporal a un empleo de carácter indefinido [Suárez (1997)]. Dado que la ETT solamente puede hacerse con una parte de los rendimientos de la inversión cuando el trabajador permanezca en su plantilla durante cesiones sucesivas, las empresas clientes no pueden sistemáticamente confiar en el intermediario para que éste les asigne trabajadores con las cualificaciones requeridas. De hecho, sólo el 12,83 por ciento de los trabajadores contratados por ETTs en España pasan por cursos de formación organizados por éstas.

Ante los escasos incentivos de las ETTs para invertir en formación, la implementación legislativa ha adquirido una doble vertiente. Por un lado, un impuesto sobre las nóminas para financiar la formación. El 0,7 por ciento de dicho impuesto —el 0,6 por ciento se carga a la ETT y el 0,1 por ciento se carga al empleado— se destina al sistema de Seguridad Social en forma de ayudas para mantener las rentas de los desempleados por medio de programas de formación estatales. Por

(3) Estos datos se obtuvieron de una encuesta enviada a la oficina principal de 275 ETTs que operaban en Mayo de 1999 en España (véase la Sección 2 para una descripción de los datos).

Cuadro 1: RAZONES POR LAS QUE LA ETT NO OFRECE FORMACIÓN

Factores	Ranking medio	Desviación estándar	Número de respuestas
(i) La empresa cliente solicitó a un trabajador conocido de cesiones anteriores	4,61	1,27	73
(ii) No había tiempo para formar al trabajador, debido a la urgencia que entrañaba la cesión	4,42	1,76	71
(iii) El puesto de trabajo no requería habilidades complejas ni un proceso de formación concreto	4,35	1,52	73
(iv) El trabajador ya tenía la formación adecuada para el puesto a ocupar	4,15	1,25	73
(v) La empresa cliente decidió formar al trabajador por su cuenta en sus propias instalaciones	2,93	1,66	72
(vi) No se conocía con suficiente antelación a qué empresa cliente iba a cederse el trabajador	2,73	1,87	73
(vii) Es probable que el trabajador se integre en la plantilla de la empresa cliente al finalizar la cesión	2,38	1,33	73
(viii) La ETT no disponía de un centro de formación propio	2,04	1,62	70

Notas: (i) Escala de 1 a 6, donde 1 = no importante o no considerado; 6 = muy importante. (ii) Estos datos son el resultado de las respuestas a la siguiente pregunta: "En las cesiones en que su ETT no invirtió en formación, indique con qué frecuencia se debió a las siguientes razones".

otro lado, la obligación por parte de las ETTs de dedicar como mínimo un 1 por ciento de la masa salarial a inversión en el capital humano general de los trabajadores asignados anualmente en misión⁴. Según la ley, esta inversión debería ofrecer a los trabajadores una diversificación profesional y una formación polivalente, para que puedan utilizar las habilidades aprendidas en distintos empleos.

El Estado realiza inspecciones para determinar el cumplimiento de la normativa por parte de las ETTs. Si la inspección revela algún tipo de violación, la ETT es sancionada. Como se muestra en el cuadro 2, tanto el número de inspecciones como la cantidad total de las sanciones han crecido en los últimos años (especialmente hasta el año 1997).

Cuadro 2: INFRACCIONES A LA LEY 14/94

	Año 1995	Año 1996	Año 1997	Año 1998
Número de inspecciones de trabajo	498	1.566	2.142	1.555
Número de infracciones	30	158	150	103
Sanciones (millones de pesetas)	7,7	29,5	32,1	28,2

Fuente: Ministerio de Trabajo.

2. FORMACIÓN Y PRODUCTIVIDAD

La intervención estatal intenta, por tanto, conseguir una mejora en las cualificaciones de los empleados a través de ETTs, de manera que su productividad aumente en cualquier empresa cliente para la cual se encuentren trabajando. Si la regulación hubiese alcanzado su objetivo, entonces los trabajadores que han sido formados por medio de las ETTs deberían ser, en promedio, más productivos que aquellos que no han pasado por cursos de formación. Contrastar esta hipótesis requeriría especificar alguna medida de productividad laboral con el objetivo de evaluar el efecto que la regulación presenta sobre la misma. En la literatura de inversión en capital humano son abundantes los estudios empíricos que, con base en datos individuales, hacen uso de los salarios como *proxy* de la productividad [Armstrong *et al.* (2000), Fougere *et al.* (2000), Veum (1999)].

Sin embargo, este test resulta inaccesible hoy día en el mercado laboral español, debido a la inexistencia de bases datos con esta información. Por tanto, en

(4) Se entiende por masa salarial el conjunto de retribuciones salariales y extrasalariales devengadas por todos los trabajadores contratados por la ETT para ser cedidos a las empresas usuarias, exceptuándose los conceptos siguientes: (a) las cotizaciones a la Seguridad Social y demás conceptos de recaudación conjunta a cargo del empleador; (b) las prestaciones e indemnizaciones de la Seguridad Social; (c) las indemnizaciones correspondientes a traslados, suspensiones y extinciones de contratos; (d) las indemnizaciones o suplidos por gastos que hubieran realizado los trabajadores.

vez de centrarnos en datos individuales, esta sección analizará datos a nivel de empresa. En ella presentamos un modelo descriptivo que permite analizar la relación entre productividad de las ETTs y las inversiones en formación por parte de éstas. Dadas las limitaciones en cuanto a la representatividad de la muestra –cuyo origen radica en el carácter emergente del sector en España– los resultados aquí presentados tienen un carácter tentativo –en el sentido de que es posible que algunas de las implicaciones del análisis dependan críticamente de la muestra utilizada– y complementario de la discusión sobre los fallos de la actividad regulatoria de la sección siguiente.

Se dispone de un panel de 75 ETTs observadas en el período 1997-98, obtenido a partir de dos fuentes. Por un lado, se utilizó el Registro Mercantil para recabar información de cada ETT sobre su productividad laboral (PROD), costes medios de personal (PC), número de empleados (EMP) y activos totales (ASS). La variable dependiente (PROD) mide la contribución de los trabajadores de la ETT a su resultado económico final. Es igual a la ratio entre el valor añadido de la ETT (=volumen de ventas + otros ingresos –consumos de explotación– otros gastos de explotación) y sus gastos de personal. Los costes medios de personal (PC) miden los costes laborales de la ETT como la ratio entre el total de costes de personal (=la suma de los salarios y costes de la Seguridad Social) y el número de empleados. Tener una plantilla mejor remunerada puede afectar de forma positiva a la productividad laboral. Por su parte, el tamaño (medido a través de la variable EMP) puede ser una variable importante, en la medida en que las empresas más grandes suelen ser formadores más eficientes debido al aprovechamiento de economías de escala. También incluimos el total de activos de la ETT (ASS), ya que el intermediario necesita multiplicar su presencia en un área geográfica suficientemente amplia [Rodríguez Piñero (1994)].

Estos registros administrativos no aportan información sobre el volumen de recursos dedicados a formación de los empleados asignados en misión. Por este motivo, se diseñó una encuesta dirigida a la oficina central de 275 ETTs que estaban operando en España en Mayo de 1999, en la que se solicitaba información relacionada con la exigencia normativa de inversión en formación⁵. Ello permitió construir una medida de la intensidad formativa de la ETT (TR) como la ratio entre los recursos totales dedicados a formación de sus trabajadores en misión y el número de contratos de puesta a disposición gestionados por el intermediario. Se construyó, además, un conjunto de variables ficticias indicando la utilización de políticas de personal que podrían influir en la variable dependiente y que se encuentran entre las medidas más citadas sobre el potencial de productividad de las ETTs según fuentes del sector: (i) evaluaciones del puesto de trabajo por parte de la ETT (WORK), dirigidas a comprender las peculiaridades de las tareas a realizar y las características individuales necesarias para la misión, (ii) programas de salud y seguridad en el trabajo dirigidos a los trabajadores en misión (SAFE), y

(5) Se encuentra a disposición del lector interesado este cuestionario. La tasa de respuesta es de un 27 por ciento. La muestra de estudio incluía una lista de ETTs publicada en *Capital Humano* (14, 1998: 31-110), y aquellas ETTs que pertenecían a la *Asociación Estatal de Empresas de Trabajo Temporal* (AETT), representando más del 80 por ciento del total del volumen de ventas del sector.

(iii) evaluaciones postmisión (POST) por medio de las cuales la ETT recaba información sobre el rendimiento del trabajador para mejorar sus futuros sistemas de selección. Finalmente, el hecho de que las empresas clientes financien una parte de los costes de formación de los trabajadores cedidos (aspecto que recogemos en la variable ficticia FIN) contribuirá a mejorar las cualificaciones de éstos, y, por tanto, la productividad de la ETT. Y el hecho de que la ETT ofrezca cursos de formación específicamente diseñados para las necesidades concretas de las empresas clientes (variable ficticia SPEC) tenderá a incrementar su grado de satisfacción en relación con los servicios ofrecidos por la ETT, y, por ende, su productividad. Por último, se incluye la variable ficticia MUL como variable de control que indica si la ETT pertenece a un grupo multinacional. El cuadro 3 presenta estadísticos descriptivos de las variables utilizadas.

Cuadro 3: ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS

Parámetro	Media	Desviación estándar	Min.	Max.
Productividad (PROD)	1,06	0,12	0,85	1,51
Formación/Contratos (TR)	2,02	1,39	0,12	6,25
Costes medios de personal (PC)	24.613,76	28.964,62	163,42	109.964,4
Número de empleados (EMPL)	85,94	116,38	1	431
Activos totales (ASS)	93.362,18	134.710,1	6.802	680.290
Programas de seguridad y salud (SAFE)	0,56	0,50	0	1
Evaluaciones post-misión (POST)	0,97	0,17	0	1
Evaluaciones del puesto de trabajo (WORK)	0,85	0,35	0	1
Multinacional (MUL)	0,12	0,33	0	1
Empresas clientes financian formación (FIN)	0,18	0,38	0	1
Formación específica (SPEC)	0,88	0,32	0	1

Notas: La inversión en formación por la ETT, el total de costes de personal y los activos totales están expresados en miles de pesetas. Número de observaciones = 34.

Al analizar la relación entre productividad y formación, podría ocurrir que las ETTs que tengan altos niveles de productividad debido a características inobservables –como *inputs* no medibles (por ejemplo, la capacidad promedio de sus empleados, la destreza gerencial, etc.), diferencias en la calidad de los *inputs* (o de los *outputs*) y diferencias en la tecnología empleada– estén legalmente obligadas a invertir más recursos en formación (en términos absolutos) porque su masa salarial sea también mayor. Además, a estas ETTs puede que les resulte más sencillo financiar el coste de los respectivos cursos de formación. La hipótesis contraria también podría tener lugar: las ETTs que tienen bajos niveles de productividad debido a características inobservables, podrían presentar altos niveles de

inversión en formación, posiblemente porque estén utilizando la formación para mejorar la productividad. La inversión en formación por parte de las ETTs podría, por tanto, estar correlacionada con algunas de las características inobservables. Como disponemos de dos observaciones secuenciales de cada ETT, la especificación de un modelo de efectos fijos permite controlar las características inobservables de la ETT que influyen en su productividad laboral y que pudieran estar correlacionadas con la inversión en formación. El Modelo 1 del cuadro 4 presenta los resultados de las estimaciones *pool* mediante Mínimos Cuadrados Ordinarios. La variable de interés presenta un efecto significativamente positivo al nivel del 10 por ciento sobre la productividad. Sin embargo, su magnitud resulta casi insignificante en la práctica. Es más, cuando en el Modelo 2 eliminamos las variables ficticias, el coeficiente de esta variable pierde su significatividad a los valores acostumbrados. Tanto los costes medios de personal (PC) como el número de empleados (EMPL) están asociados negativamente a la productividad de la ETT en ambos modelos. Por su parte, un mayor volumen de activos supone un impacto significativamente positivo sobre la productividad, al igual que las variables ficticias FIN y SPEC. Los coeficientes de las variables que miden las políticas de recursos humanos (SAFE, POST, WORK) no son estadísticamente significativos

Cuadro 4: RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES. VARIABLE DEPENDIENTE: LOG(PROD)

	Pool		Efectos fijos
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 2
CONS	-0,1190 (0,423)	0,0298 (0,131)	–
Log(TR)	0,0437 (1,865)	0,0215 (0,951)	-0,0107 (0,331)
Log(PC)	-0,0763 (2,394)	-0,0980 (3,578)	0,1343 (3,464)
Log(EMPL)	-0,0819 (2,493)	-0,0969 (3,227)	0,1336 (3,236)
Log(ASS)	0,1076 (3,731)	0,1094 (3,683)	-0,1545 (2,494)
SAFE	-0,0437 (1,167)	–	–
POST	-0,1176 (1,051)	–	–
WORK	-0,0313 (0,660)	–	–
MUL	-0,0337 (0,667)	–	–
FIN	0,0776 (1,776)	–	–
SPEC	0,0824 (1,52)	–	–
R ²	0,5870	0,3861	0,9355
F-test	3,27***	4,56***	(a) 6,932***
χ^2	–	–	(b) 36,97***

Notas: Estadísticos-t sin signo entre paréntesis; (a) F-test: estadístico de igualdad de efectos fijos (Hipótesis nula: irrelevancia de los efectos individuales); (b) χ^2 : Test de Hausman; (*) Significativo al 10%; (**) Significativo al 5%; (***) Significativo al 1%. Número de observaciones = 34.

—lo cual posiblemente deba atribuirse al hecho de que estas variables constituyen una forma aproximada de estimar la extensión de las políticas de recursos humanos— ni tampoco lo es la pertenencia de la ETT a un grupo multinacional. Dado que el test de la F (tercera columna) indica que la hipótesis nula de términos constantes iguales entre empresas se rechaza al 1 por ciento, es aconsejable la estimación de modelos que incluyan efectos individuales. Se han aplicado técnicas de efectos fijos y de efectos aleatorios. El test de Hausman arroja un valor grande y significativo (cuadro 4), apoyando, así, el modelo de efectos fijos en contra del modelo de efectos aleatorios⁶. Cuando se controla la potencial correlación de los efectos individuales no observables con las variables explicativas, aparecen diferencias importantes con respecto al modelo 1. En primer lugar, los efectos de las variables que recogen los costes medios de personal y el número de empleados cambian de signo y son ahora de mayor magnitud. Por su parte, un mayor volumen de activos supone un impacto negativo sobre la productividad. Finalmente, el coeficiente estimado para la variable de intensidad formativa tiene un estadístico t muy pequeño, y, además, con un signo negativo; por tanto, es estadísticamente no significativo⁷.

3. FALLOS DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA PROVISIÓN DE FORMACIÓN POR PARTE DE LAS ETTs

A raíz de la evidencia de la sección anterior, deberíamos preguntarnos por qué motivos la intervención estatal en el sector de la intermediación laboral no ha dado lugar a mejores resultados desde un punto de vista económico. Se puede intentar dar una respuesta a esta difícil pregunta analizando cuáles han podido ser los fallos de “no-mercado”, concepto introducido por Wolf (1979,1988). Este autor identifica cuatro fallos de la intervención estatal (internalidades, costes redundantes, externalidades y rigidez regulatoria) que son paralelos a los fallos de mercado tradicionalmente analizados por la literatura económica.

3.1. *Internalidades*

Los objetivos por los que se rige la intervención pública en los mercados no suelen estar exclusivamente relacionados con indicadores económicos, a diferencia de la evaluación que periódicamente debe pasar cualquier empresa si desea garantizar su supervivencia en el mercado. Las fuerzas de mercado, por tanto, no suelen ser los únicos determinantes de los estándares internos que rigen la intervención estatal. Los gobiernos desarrollan “internalidades” que no siempre presentan una conexión directa con los objetivos que la regulación pretende alcanzar. Estas internalidades han sido definidas como aquellas pautas que guían, regulan y evalúan los resultados alcanzados por la actuación gubernamental. Mientras que

(6) Los resultados del modelo de efectos aleatorios (no mostrados aquí) se encuentran a disposición del lector interesado.

(7) En la especificación final para las estimaciones de panel, no se incluyeron las variables ficticias, al ser regresores que no varían con el tiempo.

las externalidades son un aspecto central de la teoría de los fallos de mercado, las internalidades ocupan un lugar análogo dentro de la “teoría de los fallos de la intervención pública” [Wolf (1979)].

¿Qué elementos han llevado a la aparición de internalidades específicas en la intervención a través de la Ley 14/94? Nuestra hipótesis es que el Gobierno que promulga la Ley 14/94 tiene una concepción de las ETTs como intermediarios necesarios en el mercado de trabajo que deben ser regulados para fomentar la contratación y, por tanto, para luchar contra el paro, pero que generan importantes efectos negativos, tales como inseguridad jurídica del trabajador y otras disrupciones en la aplicación usual del Derecho del Trabajo. Existe evidencia sustancial que nos conduce a afirmar que los distintos participantes en el mercado de trabajo eran conscientes de estos efectos “perversos”. A lo largo de los años 90, diversas revistas jurídicas publicaron artículos que advertían a los empleados de los riesgos a los que se verían sometidos en caso de ser contratados por estos intermediarios [Ramos (1996), Rodríguez-Piñero (1992) y (1994), Soler (1993)]. Los sindicatos también han llamado la atención hacia el vertiginoso desarrollo de este sector, a menudo en términos hiperbólicos. Dada la oposición generalizada ante la actividad de las ETTs, una regulación más permisiva habría resultado demasiado costosa de adoptar por parte del Gobierno, lo cual parece comprensible desde el punto de vista de política económica.

3.2. *Costes redundantes*

La política pública a través de la regulación presenta una tendencia a exhibir costes redundantes (o “ineficiencia-x”). El origen de este fallo de no-mercado proviene tanto de aspectos de demanda como de oferta. Por un lado, la concienciación pública sobre los riesgos de la actividad de las ETTs para los trabajadores ha intensificado la demanda de acciones regulatorias que intenten corregirlos. Por otro lado, difundir la existencia de deficiencias en el funcionamiento del mercado de trabajo e iniciar acciones correctoras permite con frecuencia cosechar “ganancias” en la esfera política. Todo ello ha fomentado la regulación por medio de una ley que presenta objetivos en cierto modo inconsistentes, como a continuación indicamos.

Los requisitos de formación para los trabajadores asignados a las empresas clientes dependen de la naturaleza de la cesión. En España, según datos de 1997, la mayoría de los puestos ocupados por medio de ETTs correspondía a trabajos no cualificados (59 por ciento); el 28,9 por ciento se refería a puestos administrativos y de ventas; el 5,6 por ciento a puestos cualificados, y el 3,2 por ciento a operadores de instalaciones y maquinaria [Muñoz Bullón (1999)]. Estas cifras indican que la intermediación no requiere, en general, actividades de formación. Es razonable, entonces, pensar que son pocas las ETTs que estarían dispuestas a cumplir voluntariamente con el mínimo obligatorio exigido por la Ley. El hecho de que algo más del 32 por ciento de las ETTs encuestadas deseen invertir una menor cantidad en formación de lo que realmente están haciendo (véase sección 1), no debería, por tanto, resultar sorprendente, teniendo en cuenta, además, que estos intermediarios suelen sobrevalorar la eficacia y la extensión de sus programas de formación.

También surgen costes redundantes como consecuencia de que la norma jurídica no ha reconocido la adquisición informal de habilidades durante las distintas

cesiones como una alternativa válida. Se ignora, así, que el aprendizaje informal suele ser, de hecho, el responsable de una gran parte de la adquisición de habilidades en el sector de las ETTs: la mayoría de los puestos de trabajo ocupados por ETTs exigen niveles educativos medios o bajos (cuadro 5). Es decir, en vez de complejas habilidades con alargados períodos de instrucción, se requerirá sobre todo destrezas más simples, para cuya obtención la vertiente práctica resulta más importante (de hecho, éste es el tercer elemento incluido en el cuadro 1 previo).

Por último, otra fuente de ineficiencia en la provisión de formación radica en el hecho de que la formación se lleva a cabo antes de la misión temporal. Por tanto, la ETT no conoce en todo caso cuál es la empresa cliente a la que el trabajador temporal resultará asignado. Aunque esta situación resultante del mínimo obligatorio ha sido reconocida en diversas directivas europeas sobre trabajo a través de ETTs, no ha sido considerada por parte del legislador español⁸.

Cuadro 5: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS NIVELES EDUCATIVOS EXIGIDOS PARA LA MISIÓN

Nivel educativo	Nivel educativo citado más frecuentemente	Nivel educativo citado en segundo lugar
Sin estudios	10,96	–
Educación primaria	61,64	5,97
Educación secundaria	23,29	62,69
Diplomatura universitaria	2,74	20,90
Licenciatura, Ingeniería, Doctorado	1,37	10,45

Notas: Estos datos son el resultado de la respuesta a la siguiente pregunta: “¿Qué dos de los siguientes niveles educativos suelen tener los trabajadores cedidos por su ETT?”.

3.3. Externalidades

A pesar de que el objetivo principal de la regulación –conseguir una fuerza de trabajo mejor cualificada– debería considerarse como pertinente, resulta poco probable que se haya conseguido de forma eficiente. La ley otorga a las ETTs un grado considerable de discrecionalidad en el ejercicio de la formación. Ello ha ocasionado la aparición de externalidades negativas en áreas directamente relacionadas con aquéllas que la regulación intenta mejorar. Entre ellas, merece la pena destacar las siguientes.

En primer lugar, existe evidencia casuística sobre el establecimiento de costes de movilidad para los trabajadores de ETTs (ya sean explícitos o implícitos)

(8) Véase Rodríguez-Piñero (1992), o *European Industrial Relations Review* (1990): “Draft Atypical Work Directives”, 200, págs. 12-16.

que previenen situaciones en las que el intermediario pierde a “su” trabajador antes de “amortizar” la inversión realizada. Los costes implícitos toman la forma de sanciones económicas, ya sea a las empresas clientes o a los trabajadores, en caso de que el trabajador acepte un contrato de trabajo directamente con la empresa cliente a la que ha sido asignado; en otros casos, aquellos candidatos con alguna posibilidad de ser contratados directamente por las empresas clientes a la finalización de la misión, son asignados por la ETT sucesivamente en misiones temporales durante un período de tiempo sustancial, generándose, así, una excesiva rotación de la mano de obra [Hidalgo (1995)]. Los costes explícitos toman la forma de períodos mínimos de duración del contrato de puesta a disposición establecidos por las ETTs y sus empresas clientes a través de acuerdos de colaboración (véase en el cuadro 6 el segundo aspecto incluido).

Por otro lado, surgen dudas sobre la calidad de la formación que reciben los trabajadores de ETTs. En la medida en que dicha formación está menos definida en cuanto a su contenido que, por ejemplo, la educación formal –el Estado no tiene control ni sobre lo que se enseña en dichos cursos ni sobre qué trabajadores se selecciona para los mismos– las actividades desarrolladas por las ETTs para proveer formación “desde dentro” pueden ser especulativas en su naturaleza y servir simplemente para justificar el mínimo obligatorio. Por otro lado, las ETTs de menor tamaño se encuentran, en general, imperfectamente dotadas de personal cualificado para suministrar formación; y, dado que la contratación de formación en el mercado permitiría disfrutar de economías de escala en su provisión, su producción interna será especialmente ineficiente en estos casos. Algo más de la mitad de las ETTs más pequeñas asignan un determinado presupuesto para la producción interna de formación (cuadro 7).

En tercer lugar, seleccionar para la recepción de formación a aquellos individuos con los que el intermediario minimice el riesgo de no rentabilizar suficientemente los recursos invertidos es una práctica que mejorará para la ETT el rendimiento de dicha inversión. Este aspecto es particularmente relevante para el intermediario, dada la alta tasa de rotación de los trabajadores que contrata (Sección 1). Sin embargo, en estos casos, la regulación no está garantizando un uso óptimo de los recursos, al no dedicarse la inversión necesariamente a mejorar las cualificaciones de aquéllos más motivados o productivos.

Por último, aunque la Ley explícitamente indica que las inversiones deberían ser en capital humano general, éste no siempre es el caso. Así ocurre cuando las empresas clientes solicitan a las ETTs que se involucren con mayor intensidad de lo que es habitual en sus respectivos negocios. La ETT se asocia con sus empresas clientes a través de acuerdos de colaboración para integrar la estrategia de éstas y sus necesidades formativas –el 52,70 por ciento de las ETTs encuestadas había firmado (en los tres años anteriores a 1999) acuerdos con sus empresas clientes. De ese modo la ETT planifica con la empresa cliente sus necesidades de recursos humanos durante un horizonte temporal más amplio de lo que es habitual. Sin embargo, la generación de habilidades específicas a la empresa cliente por medio de estos acuerdos implica que las oportunidades para que los empleados movilicen dichas habilidades en búsqueda de otros empleos resulten restringidas (véase en el cuadro 6 el primer aspecto incluido, y Segal *et al.* (1997) para la experiencia americana).

Cuadro 6: ACUERDOS DE COLABORACIÓN ENTRE ETTs Y EMPRESAS CLIENTES

Aspectos incluidos	Ranking medio	Desviación estándar	Número de observaciones
Aspectos incluidos			
(i) Cursos de formación diseñados para las necesidades concretas de la empresa cliente	4,43	1,41	39
(ii) Períodos mínimos de duración de las cesiones temporales de trabajadores	3,00	1,57	39
(iii) Salarios para los trabajadores cedidos superiores a los fijados a través de convenios colectivos	3,79	1,47	39
Consecuencias			
(i) Mejor conocimiento de la cultura y procedimientos de trabajo de la empresa cliente	4,67	1,13	39
(ii) Aumento en las inversiones en formación de los trabajadores cedidos	4,61	1,33	39
(iii) Verificación por parte de la empresa cliente de la calidad de los servicios de la ETT	4,49	1,17	39
(iv) Integración del trabajador cedido en la empresa cliente al finalizar el contrato de asignación	4,26	1,35	38

Notas: Escala de 1 a 6, donde 1 = no importante o no considerado; 6 = muy importante.

Cuadro 7: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA DECISIÓN “HACER/COMPRAR” POR TAMAÑO

Cuartil de volumen de activos	Producción interior	Subcontratación
Primero	53,84	91,66
Segundo	70,00	88,89
Tercero	69,23	78,57
Cuarto	69,69	70,59

Notas: Estos datos son el resultado de las respuestas a las siguientes preguntas: “¿Ofrece su ETT formación a través de centros de formación creados por su ETT o por empresas del grupo (o asociadas) de su ETT? ¿Subcontrata su ETT la formación a centros de formación no pertenecientes ni a su ETT ni a empresas del grupo (o asociadas) de su ETT?” Número de observaciones = 69 empresas.

3.4. Rigidez regulatoria

Resulta evidente que cualquier norma jurídica beneficia a algunos y perjudica a otros. En el caso de la ley 14/94, entre los primeros se encuentran los profesionales dedicados a los servicios de formación, cuya demanda a través de la subcontratación de sus servicios por parte de las ETTs se ha visto incrementada con la normativa. Entre los últimos, se encuentran las ETTs más pequeñas. Las actividades de formación son más prevalentes entre las grandes empresas que entre las de menor tamaño [Bartel (1994)]. De hecho, según información recogida en la encuesta, las ETTs más pequeñas invierten comparativamente menos en formar a sus trabajadores cedidos⁹. Hay que tener en cuenta que las empresas más grandes tienen más posibilidades de protegerse ante los riesgos derivados de esta inversión [Ritzen (1991)]. Otra explicación se encuentra en el hecho de que para las ETTs más pequeñas la disponibilidad de financiación suele ser más complicada, resultando inferiores, además, las posibilidades de alcanzar economías de escala que para las ETTs de mayor tamaño [Krueger (1993), Segal *et al.* (1997)]. De hecho, en España es menos probable que las primeras ofrezcan formación a través de sus propios centros formativos o por medio de filiales, mientras que las ETTs más grandes lo hacen con mayor frecuencia (cuadro 7).

4. CONCLUSIÓN

Este artículo ha analizado los requisitos de inversión en formación impuestos sobre las ETTs por medio de la Ley 14/94. En el corazón de dicha normativa se encuentra la hipótesis de que la formación ofrecida por las ETTs mejorará la productividad de sus trabajadores cedidos en misión, al crear una externalidad positiva en los mercados de trabajo. Sin embargo, antes de confiar en exceso en dicha

(9) El valor medio de la intensidad formativa (*TR*, véase sección 2) de las ETTs pertenecientes al primer cuartil de la distribución del total de activos en nuestra muestra es un 72,44% de la intensidad formativa de las ETTs en el cuarto cuartil.

hipótesis es conveniente encontrar evidencia empírica que la soporte. En nuestro análisis, no se ha encontrado ninguna relación positiva entre formación y productividad. Dada esta ausencia de apoyo empírico, nuestras conclusiones de política económica deben ser tentativas. El punto clave es que el debate sobre cuál debería ser el nivel óptimo de inversión en formación por parte de las ETTs debe tener en cuenta las condiciones bajo las que surgen fallos en la intervención pública. Ciertamente, la discusión actual en España no tiene en cuenta este tipo de consideraciones. No obstante, cuando dicho análisis se lleva a cabo, llegamos a la conclusión de que la existencia de un fallo de mercado constituye sólo una justificación necesaria, pero no suficiente, para la intervención pública. La suficiencia requiere que el fallo de mercado sea comparado con los fallos propios de la intervención estatal. Aunque dicha comparación resulta ciertamente complicada, el presente artículo ha pretendido realizar una modesta contribución al respecto desde el punto de vista del Derecho y la Economía.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Armstrong, D. y D. McVicar(2000): "Value Added in Further Education and Vocational Training in Northern Ireland", *Applied Economics*, 32(13), págs. 1727-36.
- Bartel, A.P. (1994): "Productivity Gains from the Implementation of Employee Training Programs", *Industrial Relations*, vol. 33 (4), págs. 411-442.
- Becker, G.S. (1975), *Human Capital*, (3rd. ed.), Columbia University Press, Nueva York.
- Fougere, D., F. Kramarz, y T. Magnac (2000): "Youth Employment Policies in France", *European Economic Review*, 44(4-6), págs. 928-42.
- Granrose, C. y E. Appelbaum (1986): "The Efficiency of Temporary Help and Part-Time Employment". *Personnel Administrator*, Enero, págs. 71-83.
- Hidalgo, F. (1995): "Exel Logistics: El Trabajo Temporal al Servicio de la Estacionalidad de la Actividad", *Capital Humano*, vol. 81, págs. 40-47.
- Krueger, A.B. (1993): "How Computers Have Changed the Wage Structure: Evidence from microdata, 1984-1989". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, págs. 33-60.
- Leighton, P. (1984): "Observing Employment Contracts", *Industrial Law Journal*, vol. 13, págs. 84-106.
- Malo, M.A. y L. Toharia (1997): "Economía y Derecho del Trabajo: las Reformas Laborales de 1994 y 1997", *Cuadernos Económicos del I.C.E.*, 63, págs. 155-174.
- Mincer, J. (1974): *Schooling, Experience and Earnings*, National Bureau of Economic Research.
- Moore, M.A. (1965): "The Temporary Help Service Industry: Historical Development, Operation and Scope", *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 18, págs. 554-569.
- Muñoz Bullón, F. (1999): "Análisis Económico y Empresas de Trabajo Temporal", *Documentación Laboral*, no. 60, vol. III, págs. 39-75.
- Muñoz Bullón, F. (2002): "La estrategia de subcontratación", en J. Bonache y A. Cabrera (dir), *Dirección Estratégica de Personas*, Ed. Prentice Hall, Madrid, págs. 453-488.
- Nollen, S.D. (1996): "Negative Aspects of Temporary Employment", *Journal of Labor Research*, vol. XVII (4), págs. 567-582.
- Ramos Morcillo, M. (1996): "El régimen jurídico de las Empresas de Trabajo Temporal", *Revista Técnico Laboral*, 68, págs. 291-300.
- Ritzen, Josef M.M. (1991): "Market Failure for General Training and Remedies", en Stern, D. y Ritzen, Josef M.M., *Market Failure in Training? New Economic Analysis and Evi-*

- dence on Training of Adult Employees*. Studies in Contemporary Economics, Ed. Heidelberg, Nueva York, págs. 185-213.
- Rodríguez-Piñero Royo, M.C. (1992): *Cesión de Trabajadores y Empresas de Trabajo Temporal*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Rodríguez-Piñero Royo, M.C. (1994): *Las Empresas de Trabajo Temporal en España*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Sáenz Blanco, M.T. (1996): "Estudio comparativo sobre necesidades de trabajo temporal por sectores", *Capital Humano*, vol. 92, págs. 36-41.
- Segal, M.L. y D.G. Sullivan (1997): "The Growth of Temporary Services Work", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11 (2), págs. 117-136.
- Soler Fontrodona, F. (1993): "Las Empresas de Trabajo Temporal en España", *Revista Técnico Laboral*, vol. 57, págs. 507-531.
- Stern, D. y Ritzen, Josef M.M. (1991; eds): *Market Failure in Training? New Economic Analysis and Evidence on Training of Adult Employees*, Studies in Contemporary Economics, Ed. Heidelberg, Nueva York.
- Stigler, G. (1998): "The Theory of Economic Regulation", en Ekelund,-Robert-B., Jr.(ed), *The foundations of regulatory economics*, Elgar Reference Collection, International Library of Critical Writings in Economics, vol. 94, Cheltenham, U.K. and Northampton, Mass., págs. 81-99.
- Streeck, W. (1989): "Skills and the Limits of Neo-Liberalism: The Enterprise of the Future as a Place of Learning", *Work, Employment and Society*, 3, págs. 89-104.
- Suárez, E., J.R. Pin, F. Huertas y E. Sánchez (1997): "La Motivación en los Trabajadores Cedidos a Través de una Empresa de Trabajo Temporal", *IESE Working Paper*, no. 339.
- Veum, J.R. (1999): "Training, Wages and the Human Capital", *Southern Economic Journal*, 65(3), págs. 526-38.
- Wolf, C. Jr. (1979): "A Theory of Non-market Failure: Framework for Implementation Analysis", *Journal of Law and Economics*, vol. 22, Abril.
- Wolf, C. Jr. (1988): *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*, MIT Press, Cambridge.

Fecha de recepción del original: junio, 2002

Versión final: mayo, 2003

ABSTRACT

This paper analyzes from an economic viewpoint the legal rationality of imposing training requirements on Temporary Staff Agencies for their workers assigned under Law14/94. A positive focus is adopted with the aim of finding economic causes in the adoption of this norm and of explaining its effect on the functioning of the labour intermediation sector. Our analysis, based on the application of the non-market failure literature, leads us to conclude that an efficient use of this legal prescription is limited due to some of its deficiencies. Moreover, no positive relationship is found between Temporary Staff Agency productivity and their investment in training of assigned workers. Evidence is provided from data collected from official registers in the Business Register and a survey sent to a sample of Spanish Temporary Staff Agencies.

Key words: temporary staff agencies, training, non-market failure theory, productivity, Law 14/94.

JEL classification: K31, L51.