

¿EL FIN DE LA ERA DE LA DUALIZACIÓN? UN ANÁLISIS COMPARADO DE CINCUENTA AÑOS DE REFORMAS LABORALES EN ESPAÑA E ITALIA

DOSSIER

MANUEL ALVARIÑO VÁZQUEZ – maa.egb@cbs.dk
COPENHAGEN BUSINESS SCHOOL, DINAMARCA

ALESSANDRO ARRIGONI – alessandro.arrigoni@sciencespo.fr
SCIENCES PO PARIS, FRANCIA

LLORENÇ SOLER-BUADES – llorenc.soler@eui.eu
EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE (FLORENCE), ITALIA

EMANUELE FERRAGINA – emanuele.ferragina@sciencespo.fr
SCIENCES PO PARIS, FRANCIA

ARK CAICYT: <https://id.caicyt.gov.ar/ark:/s16668979/5at66dbnr>
DOI: <https://doi.org/10.62174/arg.2026.11224>

FECHA DE RECEPCIÓN: 12-11-2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 20-4-2026

306

Resumen

El artículo analiza las reformas laborales en el largo plazo utilizando una metodología en dos pasos. Primero, desarrolla una taxonomía de ocho categorías para clasificar las reformas laborales — incluyendo protección colectiva, del empleo y del desempleo — según cómo afectan los niveles de (des)mercantilización de *insiders* y *outsiders*. Esto ofrece una metodología replicable para analizar el cambio en las políticas. Segundo, mediante un análisis histórico comparado de 61 reformas a lo largo de cincuenta años (1970-2020), examina las trayectorias de reforma en España e Italia, dos ejemplos destacados de dualización del mercado laboral. Más allá de las diferencias en los tiempos y características legislativas, el artículo revela un proceso de “liberalización a través de la dualización”. Este se caracteriza por dos fases: (1) una transición desde el fordismo en declive hacia la dualización, que debilitó principalmente la protección de los *outsiders*, y (2) una convergencia a la baja de la protección de los *insiders*. Este patrón cuestiona la idea de que la Era de la Dualización es un equilibrio persistente en casos fuertemente dualizados, lo que exige una reevaluación de su naturaleza y alcance temporal.

Palabras clave: Europa del Sur, regulación del mercado de trabajo, dualización, liberalización, reformas políticas, metodología cualitativa

THE END OF THE AGE OF DUALIZATION? A COMPARATIVE ANALYSIS OF FIFTY YEARS OF LABOUR MARKET REFORMS IN SPAIN AND ITALY

Abstract

This article analyses labour market reforms over the long term using a two-step methodology. First, it develops a taxonomy of eight categories to classify labour market reforms—including collective, employment, and unemployment protection—according to how they affect the levels of decommodification and commodification of insiders and outsiders. This provides a replicable methodology for analysing policy change. Second, through a comparative historical analysis of 61 reforms over fifty years from 1970 to 2020, it examines reform trajectories in Spain and Italy, two prominent examples of labour market dualization. Beyond differences in legislative timing and characteristics, the article reveals a process of “liberalization through dualization.” This process is characterized by two phases: (1) a transition from declining Fordism to dualization, which primarily weakened the protection of outsiders, and (2) a downward convergence in the protection of insiders. This pattern challenges the idea that the Age of Dualization is a persistent equilibrium in strongly dualized cases, calling for a reassessment of its nature and temporal scope.

Keywords: Southern Europe, labour market regulation, dualization, liberalization, policy reforms, qualitative methodology

1. Introducción¹

La dualización suele considerarse un equilibrio persistente (Emmenegger *et al.*, 2012) porque beneficia a poderosos empresarios y trabajadores *insiders*, mientras que perjudica a los *outsiders* más vulnerables (Bussemeyer y Kemmerling 2020). Los empresarios se benefician de una fuerza de trabajo más barata y flexible, mientras los *insiders* mantienen sus derechos y un empleo estable, dado que los ciclos de desempleo se absorben a través de los trabajadores con contratos atípicos (Palier y Thelen 2010; Rueda, 2005). En Europa, la fuerte representación de los *insiders* a través de sindicatos y partidos socialdemócratas perpetúa este equilibrio, mientras que la escasa influencia política de los *outsiders* debilita su capacidad para

¹ This paper was elaborated in the context of the INCASI2 project that has received funding from the European Union's Horizon Europe research and innovation programme under the Marie Skłodowska-Curie grant agreement No 101130456 (<https://incasi.uab.es>). Views and opinions expressed are however those of the authors only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Research Executive Agency. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.

cuestionarlo (Bonoli, 2005; Häusermann y Schwander, 2012). Esta interpretación sugiere que un equilibrio de dualización debería persistir allí donde las desigualdades entre *insiders* y *outsiders* son marcadas.

Pero contrario a estas expectativas, investigaciones recientes muestran que los derechos de los *insiders* se están erosionando en Europa, disminuyendo sus diferencias con respecto a los *outsiders*. En particular, después de la crisis financiera de 2008, los costos de despido, la fortaleza de la negociación colectiva y las prestaciones contributivas por desempleo han sido recortados para quienes tienen contratos permanentes (Eichhorst y Marx, 2021; Ferragina y Filetti, 2022). Esta convergencia en la protección de *insiders* y *outsiders* exige una evaluación conceptual y metodológicamente sólida sobre si la ‘Era de la Dualización’ es realmente un equilibrio persistente o, más bien, una fase transitoria dentro de una trayectoria más amplia de liberalización (Baccaro y Howell 2011). Para ello, es necesario definir conceptualmente cómo se distinguen dualización y liberalización, y metodológicamente analizar cada reforma laboral y situarla dentro de las trayectorias de cada país en el largo plazo.

308

Interpretamos dualización y liberalización empleando el concepto general de mercantilización de Polanyi (2001), entendido como un proceso de ampliación del poder del mercado y de los empresarios. La mercantilización implica una menor seguridad en el empleo, una reducción de las prestaciones por desempleo, y unas estructuras de negociación más descentralizadas (Baccaro y Howell, 2011; Emmenegger, 2014; Esping-Andersen, 1990; Ferragina y Filetti, 2022; Picot y Tassinari, 2017). Por otra parte, la desmercantilización fortalece la protección de los trabajadores y reduce su dependencia del empleo formal y del mercado (Esping-Andersen, 1985; Ferragina, 2025). Cuando la mercantilización afecta a todos los trabajadores, podemos hablar de un proceso de liberalización. Mientras tanto, la dualización ocurre cuando las desigualdades en la (des)mercantilización entre *insiders* y *outsiders* se amplían. Dado que los procesos de (des)mercantilización pueden afectar de manera diferente a *insiders* y *outsiders*, las reformas pueden dualizar o desdualizar en una dirección ascendente (al alza) o descendente (a la

baja). En consecuencia, la (des)dualización a la baja supone un proceso de liberalización, mientras que la (des)dualización ascendente no.

De acuerdo con este marco conceptual, el artículo se organiza en torno a dos preguntas: (1) ¿Cómo pueden clasificarse las reformas del mercado laboral según su potencial de (des)mercantilización para *insiders* y *outsiders*? (2) ¿Cómo deben interpretarse las tendencias de reforma del mercado laboral a largo plazo en relación con los procesos de dualización y liberalización?

Contribuimos a la literatura de dos maneras. Primero, proponemos una taxonomía de reformas laborales que aporta claridad conceptual al debate comparativo. En lugar de analizar la política laboral principalmente a través del prisma del diseño óptimo de políticas, como es habitual en la economía y la sociología del trabajo, consideramos procesos institucionales específicos (Clegg y Durazzi, 2023, pp. 6-7). Segundo, empleamos dicha taxonomía para realizar un análisis histórico comparado de Italia y España. Nuestro argumento principal es que la dualización forma parte de un proceso de liberalización a largo plazo. Demostramos esta idea analizando los dos mayores países mediterráneos, casos extremos de dualización y, por lo tanto, aquellos en los que la literatura esperaría en menor medida que se desviarán del equilibrio de dualización (Beramendi *et al.*, 2015; Emmenegger *et al.*, 2012; Ferrera, 1996).

Siguiendo a Eichorst y Marx (2021), distinguimos ocho tipos de reformas según su potencial de (des)mercantilización para *insiders* y *outsiders*, y aplicamos esta clasificación a tres ámbitos de política: protección colectiva, del empleo y del desempleo. La taxonomía se utiliza para analizar la relevancia y la dirección de 61 reformas a lo largo de cincuenta años (1970-2020) (la Tabla A1 en el Apéndice proporciona la base de datos de reformas).

Encontramos que España e Italia experimentaron un proceso que puede describirse como “liberalización a través de la dualización”. Aunque el ritmo fue distinto, ambos países siguieron una trayectoria similar en dos fases: (1) una transición desde el fordismo hacia una dualización a la baja, que debilitó la protección de los *outsiders*, y (2) una posterior convergencia también a la baja, debido a la erosión de la

protección de los *insiders*. En España, la transición a la democracia debilitó el “fordismo autoritario” (Sampere, 2003) y llevó a una reforma clave en 1984, que generalizó el uso de contratos temporales y estableció un mercado laboral dual. En Italia, la resistencia a la mercantilización retrasó la dualización hasta las leyes de 1997 y 2003 que promovieron contratos atípicos. Luego, ambos países entraron en una fase de desdualización a la baja. En España, las reformas desde la década de 1990 redujeron la protección en empleo, desempleo y negociación colectiva para los *insiders*. Tras la crisis de 2008, Italia siguió una evolución similar, aunque los *outsiders* también perdieron protección en empleo y protección colectiva, compensada sólo parcialmente por la expansión de la protección por desempleo. Por lo tanto, argumentamos que la dualización en ambos casos es una fase transitoria dentro de un proceso de liberalización: la dualización a la baja, marcada por la creciente precariedad de los *outsiders*, fue seguida por una convergencia descendente que erosionó la protección de los *insiders*, completando la liberalización.

A continuación, revisamos la literatura sobre dualización y desarrollamos nuestra taxonomía. Luego, rastreamos las reformas laborales en España e Italia. Concluimos comparando ambos casos y señalando algunas implicaciones generales del estudio.

310

2. Revisión de la literatura

El declive del fordismo desestabilizó el sistema de relaciones laborales de la posguerra (Jessop, 1993). Desde la década de 1970, la estanflación, la desindustrialización y el auge del sector servicios transformaron la estructura de las economías europeas y la composición de su fuerza laboral (Ferragina y Arrigoni, 2024). La globalización y el fin del acuerdo monetario de Bretton Woods incrementaron la competencia internacional y los flujos de capital, contribuyendo a la financiarización de la economía (Boyer, 2000; Strange, 1997; Watson, 2009). La década de 1980 presencié el ascenso de ideas neoliberales, un giro desde políticas orientadas a la demanda hacia políticas de oferta, y la promoción de soluciones basadas en el mercado a problemas sociales y políticos (Harvey, 2005). En este contexto de transformación de la economía política internacional, los países del

mundo se enfrentaron a una presión creciente para competir en costes laborales, lo que condujo a la caída de los salarios y a la erosión de la protección del empleo (Baccaro y Howell, 2011; Bengtsson y Ryner, 2015; Ferragina y Arrigoni, 2021; para un análisis de largo plazo en América Latina, véase Bértola y Ocampo, 2012).

La literatura sobre dualización examina cómo los sindicatos europeos canalizaron estas presiones hacia los segmentos periféricos del mercado laboral. En América Latina, la dualización es un fenómeno aún más extremo, donde la separación principal es entre trabajadores formales e informales (Altamirano y Zárate Tenorio, 2022). Este escenario presenta puntos de conexión con la experiencia europea. Por un lado, la condición de informalidad latinoamericana constituye un hecho estructural que exacerba las dificultades de representación y organización político-sindical de estos sujetos (Zárate Tenorio, 2014). Por otro lado, la literatura sobre el sur de Europa sugiere que la informalidad y el desempleo pueden ser instrumentalizados como una narrativa legitimadora del modelo dualizador (Boeri y Garibaldi, 2005).

Aunque las definiciones de dualización varían, la literatura europea distingue principalmente entre *insiders* y *outsiders* sobre una base contractual: contratos permanentes frente a atípicos. Esta división puede trascender lo jurídico para adquirir una nueva dimensión de clase: el *precariat* (Standing, 2011; Wright, 2016). La identidad y necesidades del *precariat* divergen de la clase obrera tradicional, lo que plantea un dilema de representación para las organizaciones sindicales.

Emmenegger (2014) muestra cómo, ante fuertes ataques a los derechos de los trabajadores, algunos sindicatos trataron de defender al conjunto de trabajadores, siendo frecuentemente derrotados (como en el Reino Unido), mientras que otros aceptaron concesiones para mantener cierta influencia en la regulación laboral (como en la Europa continental y mediterránea). Simoni y Vlandas (2021) amplían esta dinámica señalando que, en varias ocasiones, los sindicatos aceptaron la dualización a cambio de que gobiernos socialdemócratas los compensaran expandiendo protección social, por ejemplo, con subidas al subsidio por desempleo. Sea como fuere, esta estrategia de acomodación hizo explotar los contratos atípicos,

institucionalizando un mercado laboral dual en países como España, Italia, Alemania o Francia.

Emmenegger *et al.* (2012, pp. 315-318) ofrecen una explicación amplia de por qué la Era de la Dualización constituye un equilibrio estable, tomando en cuenta factores políticos, institucionales, estructurales y económicos. Entre ellos destacan la segmentación del mercado laboral, la representación política diferencial, la limitada capacidad organizativa de los outsiders y la alineación de la dualización con los intereses de empresarios e *insiders*, como comentamos en la introducción. No obstante, también reconocen que este equilibrio podría erosionarse a largo plazo debido a cambios demográficos, ya que los nuevos entrantes al mercado laboral recibirían una protección más débil y los *insiders* acabarían descendiendo en número.

Otra línea de investigación enfatiza que la estabilidad de la dualización también se vincula a la estructura económica. Palier y Thelen (2010) sostienen que la dualización en Francia y Alemania fue el resultado de una coalición productivista entre empresarios y trabajadores de la industria de la manufactura. Esto coincide con la idea de que un mercado laboral segmentado representa un ajuste funcional a las estructuras económicas de los países continentales y mediterráneos, caracterizados por un núcleo manufacturero y un amplio sector servicios de baja productividad. En la literatura económica, varios autores argumentan que la dualización beneficia a los *insiders* —al asegurar sus salarios y su protección— y perjudica a los outsiders, que cargan con el coste de las crisis económicas (Bentolila *et al.*, 2012).

Además, se sostiene que los *insiders* pueden defender mejor sus derechos que los outsiders, debido a su mayor visibilidad social y política. Rueda (2005, 2006) desarrolla un argumento partidista, señalando que los trabajadores de la industria manufacturera (*insiders*) constituyen el núcleo electoral de los partidos socialdemócratas. Los outsiders están menos representados en la organización sindical, lo que genera incentivos para que los representantes de los trabajadores defiendan un equilibrio dualizado (Bonoli, 2005; Häusermann y Schwander, 2012).

En conjunto, estas explicaciones sugieren que la dualización constituye una alternativa estable a la liberalización. Sin embargo, desarrollos recientes en política laboral apuntan en la dirección opuesta, y han llamado la atención de las investigaciones más recientes. Mientras unas apuntan a una convergencia a la baja, otros se centran en las mejoras de las condiciones de los outsiders.

Hay quien encuentra que las últimas reformas representan una tendencia de desdualización al alza, mejorando las condiciones de los outsiders mediante la extensión de la asistencia social y la protección del empleo. Tassinari *et al.* (2023) señalan que la protección del empleo se fortaleció para trabajadores temporales y de plataformas en España, mientras que Soler-Buades (2025) ilustra cómo la coalición de izquierdas institucionalizó la protección de ingresos mínimos para *outsiders* a nivel nacional. De manera similar, Branco *et al.* (2024) destacan que las reformas laborales españolas de 2021 restringieron severamente el empleo temporal y regularon el trabajo en plataformas, mientras que la “Agenda del Trabajo Decente” de Portugal en 2023 se centró en reducir la precariedad y aumentar la protección laboral para outsiders. En el caso italiano, se ha señalado que los sindicatos pasaron de oponerse a apoyar activamente un esquema de ingresos mínimos que beneficiaría a los outsiders (Cigna y Fabris, 2024; Jessoula y Natili, 2020). Además, Picot y Tassinari (2017), consideran que las reformas entre 2010 y 2015 no fueron un caso de liberalización completa, pese a la reducción de los costos de despido para trabajadores permanentes, ya que el gobierno amplió la cobertura de los sistemas de protección de ingresos y de las políticas activas de empleo.

Por otra parte, hay quien considera que *insiders* y *outsiders* están convergiendo a la baja. Volviendo al caso italiano, otros autores con una perspectiva más amplia en el tiempo que Picot y Tassinari (2017), incluyendo el “Jobs Act” de 2015, plantean que la reducción de la protección del empleo ha configurado un proceso de neoliberalismo selectivo, pese a la limitada extensión de cobertura en otros ámbitos (Ferragina y Arrigoni, 2021). En España, las reformas laborales de 2010 y 2012 erosionaron las instituciones de negociación colectiva, recortaron las prestaciones por desempleo y redujeron los costos de despido también para contratos permanentes (Cárdenas y Villanueva, 2021; Picot y Tassinari, 2017). Es importante

recaltar que Sola (2013) muestra que la liberalización también se produjo antes de la crisis financiera. El panorama es similar en Portugal (Cardoso y Branco, 2018) y Grecia (Matsaganis, 2019; Theodoropoulou, 2016).

Muchos estudios comparados van en la misma dirección. Eichhorst y Marx (2021) revisan la legislación de protección del empleo (LPE) en 9 países y hallan que, en Italia, España y Francia, la flexibilización de los contratos permanentes está reduciendo la desigualdad de protección entre *insiders* y *outsiders*. Ferragina y Filetti (2022) también muestran una reducción generalizada de la LPE en Europa (véase también Prosser, 2016). Varios estudios de caso sobre países mediterráneos corroboran esta interpretación, centrándose principalmente en el periodo posterior a la crisis financiera, cuando la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional exigieron medidas de liberalización del mercado laboral como condición para acceder a financiación (Hastings y Heyes 2018).

En resumen, mientras que gran parte de la literatura sigue categorizando la Europa continental y mediterránea como contextos dualizados (Beramendi *et al.*, 2015; Garritzmán *et al.*, 2022), estudios recientes comienzan a indicar que este equilibrio ha sido cuestionado. No obstante, este cambio no ha sido medido de manera sistemática y aún no está claro si la mejora de los *outsiders* se está produciendo mediante una convergencia al alza o a la baja. Dos obstáculos clave impiden llegar a un consenso sobre esta cuestión. Primero, no existe un marco conceptual estandarizado para categorizar las reformas laborales, lo que deja lugar a la interpretación. Segundo, faltan análisis sistemáticos y comparativos de largo plazo sobre estas reformas en los mayores países mediterráneos. Observando esto, nos proponemos contribuir a la literatura desarrollando una taxonomía del potencial de (des)mercantilización de cada reforma, así como midiendo e interpretando de forma sistemática las trayectorias de reforma a largo plazo en Italia y España.

3. Marco Analítico

Nuestra taxonomía de reformas laborales conecta dualización y liberalización conforme al concepto de mercantilización. Las reformas mercantilizadoras transforman progresivamente una “mercancía ficticia” como el trabajo en un

componente comercializable del proceso productivo (Polanyi, 2001). Las reformas desmercantilizadoras operan en sentido contrario, reinsertando el trabajo en la esfera social. Las reformas mercantilizadoras aumentan el poder de los empresarios para controlar la creación y destrucción de empleo, la actividad laboral, los salarios y otras condiciones de trabajo. Por el contrario, las reformas desmercantilizadoras limitan la dinámica del mercado, estableciendo derechos laborales como la jornada máxima de trabajo, los salarios mínimos, las regulaciones de despido o la organización colectiva. La dualización se refiere a la “divergencia en la protección del empleo entre distintos grupos de trabajadores (...) [o] diferencias en la cobertura de los sistemas de seguro social” (Bussemeyer y Kemmerling, 2020, p. 377). Por lo tanto, la dualización aumenta cuando esta desigualdad se amplía, mientras disminuye si ocurre lo contrario, a lo que llamaremos desdualización.

Eichorst y Marx (2021) parten de un contexto dualizado, y argumentan que la desdualización puede desarrollarse al alza o a la baja, según si la reducción de desigualdad se produce mejorando la protección de los *outsiders* o erosionando la de los *insiders*. Aquí, ampliamos este razonamiento argumentando que no solo la desdualización, sino también la dualización puede producirse al alza (cuando se aumenta la protección de los contratos permanentes) o a la baja (al reducir la protección de los contratos atípicos). Visto de esta manera, dualización y liberalización se convierten en procesos independientes entre sí. Es decir, cualquier reforma puede mercantilizar o desmercantilizar con independencia de si promueve dualización o desdualización. Por ejemplo, aumentar la protección de los contratos permanentes induce dualización, lo cual incrementa la desigualdad, pero al ser “al alza” no aumenta la mercantilización.

La Figura 1 ilustra esta lógica y propone una taxonomía de ocho tipos de reformas. Distingue cómo las reformas alteran la protección al alza o a la baja para *insiders* (líneas continuas) y *outsiders* (líneas discontinuas), afectando así la desigualdad y la liberalización en ocho direcciones posibles. Las cuatro esquinas representan casos puros de (des)mercantilización o (des)dualización: cuando las reformas afectan tanto a *insiders* como a *outsiders* (cuadrantes 1, 3, 7 y 9). Denominamos a los cuadrantes 1 y 9 casos de “doble” (des)dualización porque *insiders* y *outsiders*

convergen o divergen simultáneamente, amplificando o reduciendo la dualización. Cuando la desmercantilización de los contratos permanentes permanece estable, un aumento de la desmercantilización de los contratos atípicos produce una desdualización al alza (cuadrante 6), mientras que una disminución genera una dualización a la baja (cuadrante 4). A la inversa, si la desmercantilización para los trabajadores atípicos se mantiene sin cambios, un aumento de la desmercantilización de los contratos permanentes constituye una dualización al alza (cuadrante 2), mientras que una reducción conduce a una desdualización a la baja (cuadrante 8). La figura incluye una línea discontinua gris que delimita si las reformas mercantilizan o desmercantilizan en su conjunto.

Figura 1 - Taxonomía de las reformas del mercado laboral

Regulación		Regulación de trabajadores atípicos (línea discontinua)		
Liberalización	Más Menos	Menos	Más	Más
Regulación de trabajadores típicos (línea continua)	Más	Doble dualización	Dualización al alza	Re-regulación
		Dualización a la baja	Sin cambio	Desdualización al alza
	Menos	Desregulación	Desdualización a la baja	Doble desdualización

Fuente: Elaboración propia a partir de Eichhorst y Marx (2021)

Esta taxonomía propone aplicar los conceptos de dualización y liberalización a las diferentes áreas del mercado laboral, contribuyendo al debate sobre el cambio

institucional (Baccaro y Howell, 2011; Thelen, 2014). Al desentrañar ambos conceptos permite evaluar cómo los niveles de (des)mercantilización se desplazan de manera independiente para *insiders* y *outsiders* y, por tanto, cómo cambia la desigualdad entre ellos. Eichorst y Marx (2021) se limitan a operacionalizar estos conceptos en la protección del empleo. Sin embargo, aquí incluimos las prestaciones por desempleo y la negociación colectiva, ya que estas configuran cómo las fuerzas del mercado y las instituciones sociales influyen en el trabajo y en los ingresos, encajando explícitamente con la definición polanyiana de mercantilización (Polanyi, 2001). Por el mismo motivo, excluimos las políticas activas del mercado laboral, ya que no desmercantilizan sino todo lo contrario: facilitan la inserción laboral. También excluimos la asistencia social de nuestro análisis porque, al ser focalizada según recursos, no tiene como objetivo reducir la mercantilización. Además, la asistencia social estuvo descentralizada a autoridades regionales en Italia hasta 2017 y en España hasta 2020.

4. Datos y métodos

Procedemos en dos etapas. Primero, codificamos la dirección y relevancia de las reformas en protección del empleo, desempleo y negociación colectiva. Segundo, realizamos un Análisis Histórico Comparado (AHC) de las trayectorias de reforma del mercado laboral italiano y español para el periodo 1970-2020. El análisis comienza en 1970 porque la protección de los trabajadores estaba inscrita en un orden fordista previo a los procesos de dualización y liberalización. Excluimos los cambios posteriores a 2019 porque la pandemia de Covid-19 exigió un conjunto de medidas urgentes y temporales que pueden distorsionar la observación de tendencias históricas de largo plazo.

En síntesis, avanzamos desde la teoría hacia un enfoque empírico deductivo (la taxonomía), y volvemos después a una interpretación de largo plazo (el AHC). Este análisis requiere agregar cambios normativos pequeños, lo cual implica necesariamente cierto grado de juicio subjetivo. Para minimizarlo, la dirección y la relevancia de cada reforma fueron codificadas por dos investigadores de manera independiente, siguiendo los parámetros establecidos en nuestra taxonomía.

Posteriormente, la codificación fue discutida en el equipo de investigación para resolver discrepancias de forma sistemática. Nuestra evaluación es replicable y transparente (la Tabla A1 incluye todos los detalles necesarios); sin embargo, reconocemos que no existen datos, métodos ni marcos temporales perfectos para medir el cambio en políticas de manera objetiva (Ferragina, 2022; Wenzelburger *et al.*, 2013).

Clasificación de las reformas

Catalogamos 61 reformas a partir de fuentes gubernamentales y oficiales (Tablas 1 y 2), utilizando un código por país y un número progresivo (por ejemplo, ES1, IT1), e indicando su número legal y año. La Tabla A1 incluye todas las reformas y los detalles de nuestra codificación.

Tabla 1. Clasificación de las reformas del mercado laboral en España (1970–2020)

Número	Año	Reforma	Dominio	Interpretación	Intensidad
Del fordismo a la Era de la dualización					
ES1	1976	Ley de Relaciones Laborales de 1976	A1	Re-regulación	2
ES2	1980	Ley 8/1980 (Estatuto de los Trabajadores)	All	Desregulación	3
ES3	1980	Ley 51/1989 sobre bases de empleo	B	Re-regulación	2
ES4	1984	Ley 32/1984	A1	Dualización a la baja	3
Desdualización a la baja					
ES5	1992	Ley 22/1992	B1	Desdualización a la baja	2

Número	Año	Reforma	Dominio	Interpretación	Intensidad
ES6	1993	Ley 22/1993	B1	Desdualización a la baja	1
ES7	1994	Ley 10/1994	A1	Desregulación	2
ES8	1994	Ley 10/1994	C	Desdualización a la baja	1
ES9	1997	Ley 67/1997	A1	Desdualización a la baja	3
ES10	2001	Ley 12/2001	A1	Desdualización	2
ES11	2002	Ley 45/2002	A1	Desdualización a la baja	1
ES12	2006	Real Decreto 5/2006	A1	Desdualización	2
ES13	2010	Real Decreto 10/2010	A1/A2	Desdualización	2
ES14	2012	Real Decreto 3/2012	A1	Desregulación	2
ES15	2012	Real Decreto 3/2012	C	Desdualización a la baja	3
ES16	2012	Real Decreto 20/2012	B1	Desregulación	2

Notas para Tablas 2 y 3: A) Protección del empleo (A1 EPL para contratos típicos y atípicos; A2 indemnización por despido; A3 TFR [para Italia]). B) Protección por desempleo (B1 prestaciones por desempleo; B2 fondos de garantía salarial [p. ej., CIG y ERTE]). C) Protección colectiva (C1 estructura de la negociación; C2 indexación salarial [Scala Mobile para Italia]).

Fuente: Elaboración propia.

En materia de protección del empleo, consideramos que las reformas son mercantilizadoras si reducen la protección del empleo y la indemnización por despido. Para distinguir entre reformas que dualizan y que desdualizan, analizamos las condiciones que la legislación impone sobre contratos permanentes y temporales. Rueda (2005) ha argumentado que recortar la protección por desempleo es una forma de dualización, porque los *insiders* gozan de seguridad laboral y están, por definición, empleados. Sin embargo, consideramos que incluso quienes tienen contratos permanentes pueden sufrir la pérdida del empleo, especialmente durante transformaciones estructurales como la desindustrialización o la transición ecológica. Es más, los *insiders* se benefician y esperan acceder a las prestaciones contributivas por desempleo a las que los *outsiders* no pueden acceder dados sus períodos de empleo más cortos e intermitentes, que suelen dificultar cumplir los criterios de acceso. Por lo tanto, argumentamos que es más correcto afirmar que las reformas las prestaciones contributivas mercantilizan principalmente a los *insiders*, mientras que los cambios que afectan a las prestaciones no contributivas (generalmente asistencia financiera para desempleados a largo plazo financiadas con impuestos) impactan de forma desproporcionada en los *outsiders*.

320

En cuanto a la protección colectiva, consideramos que las reformas son mercantilizadoras si descentralizan la negociación colectiva, limitan la capacidad o la vigencia de los convenios colectivos y alteran el sistema de fijación salarial en favor de los empleadores. Observamos que estas reformas afectan tanto a *insiders* como a *outsiders* a no ser que incidan directamente en la capacidad de diferentes categorías contractuales para organizarse y negociar condiciones laborales.

Codificamos la relevancia de cada reforma con base en la clasificación de Hall (1993) sobre el cambio en políticas (véase también Armingeon *et al.*, 2019). El enfoque de Hall distingue entre cambios de primer orden, que ajustan el nivel de un instrumento de política; cambios de segundo orden, que modifican tanto el nivel como el instrumento; y cambios de tercer orden, que transforman los objetivos generales de la política. Adaptamos esta aproximación al ámbito laboral de la siguiente manera. Las reformas de primer orden ajustan un único aspecto de la

política, como aumentar la duración de las prestaciones de desempleo. Las de segundo orden modifican múltiples aspectos del instrumento o transforman uno hasta el punto de alterar el instrumento mismo. Las de tercer orden implican un cambio fundamental en la orientación de la regulación del mercado laboral. Cuando una reforma incluye cambios en más de un ámbito de política, clasificamos cada uno de manera independiente.

Hasta donde sabemos, esta es la recopilación más detallada de reformas laborales en España e Italia para el periodo analizado. Nuestra categorización permite identificar cambios que son invisibles para los indicadores cuantitativos. La Figura A1 muestra cómo el indicador de EPL de la OCDE no captura varias de las reformas observadas. Coincidimos con Castles (2002) en que los estudios de caso cualitativos son claves para captar el cambio en políticas, porque ofrecen un análisis más fino de las reformas que los indicadores cuantitativos (Taylor-Gooby 2002). Sin embargo, a diferencia de la mayoría de trabajos cualitativos sobre cambio en políticas, nuestra codificación es replicable. Los detalles del Apéndice (Tabla A1) permiten verificar cómo se clasificó cada reforma.

321

Análisis Histórico Comparado

La categorización de cada cambio de política constituye el sustento empírico de nuestro análisis, pero limitarse a este paso obscurecería el proceso de reforma de largo plazo. Por ello, el AHC nos permite captar resultados macro-configuracionales con orientación temporal, fundamentados en teorías consolidadas (Mahoney y Thelen, 2015). Consideramos el conjunto de reformas en cada caso, su dirección según nuestra taxonomía y su intensidad. Tras agregar las instancias de reforma, interpretamos las trayectorias de los países con base en los conceptos de dualización y liberalización, atendiendo a sus diferencias y similitudes.

Selección de casos

España e Italia son ejemplos destacados de dualismo laboral debido a sus niveles consistentemente altos de empleo atípico (Beramendi *et al.*, 2015; Jara Tamayo y Tumino, 2021) y una protección del empleo fragmentada (Ferrera, 1996). La baja coordinación entre los interlocutores sociales y la fuerte intervención estatal

caracterizan el modelo mediterráneo de relaciones laborales (Crouch, 1993; Mingione, 1995). Esto contribuyó al fuerte apoyo a trabajadores varones industriales con contratos permanentes, a elevados niveles de informalidad y a una limitada protección para trabajadores atípicos (Ferrera, 1996). España e Italia representan casos improbables para observar el final del equilibrio de la Era de la Dualización y, por lo tanto, constituyen una prueba exigente para evaluar si ha ocurrido una transición de la dualización hacia la desdualización a la baja.

España e Italia —caracterizadas por una tardía transformación postindustrial— ocupan una posición periférica dentro de la economía política internacional (Burroni *et al.*, 2022; Ferragina y Arrigoni, 2024). Esto restringió su capacidad para reformar el Estado de bienestar durante un periodo de “austeridad permanente” (Pierson, 2001). Adicionalmente, la integración monetaria europea incrementó la presión económica, erosionando su capacidad fiscal para sostener un crecimiento basado en la demanda y eliminando la devaluación monetaria como mecanismo compensatorio para una débil demanda interna mediante el crecimiento por exportaciones (Baccaro *et al.*, 2022).

322

Pese a ser frecuentemente agrupados bajo el “modelo mediterráneo”, los dos países presentan diferencias significativas. El movimiento obrero y la izquierda organizada fueron históricamente más fuertes en Italia que en España (Afonso *et al.*, 2022). Las instituciones autoritarias del franquismo configuraron las relaciones laborales españolas, imponiendo un sistema de concertación social de arriba abajo y debilitando la organización y reivindicación de los trabajadores (Galacho, 2006). También existen diferencias en el sistema político. La Italia de la posguerra se caracterizó por la hegemonía de la Democracia Cristiana (DC), que dominó el espacio político mediante alianzas variables a izquierda y derecha. Tras el colapso del sistema político en 1992, el sistema de partidos italiano se volvió más fragmentado y dividido en dos bloques (centroderecha y centroizquierda) hasta la crisis financiera y el ascenso del Movimiento Cinco Estrellas (M5S) y de la extrema derecha. Esta fragmentación e inestabilidad derivaron en un proceso legislativo con numerosas intervenciones y reformas no lineales (Alvariño, 2024). Por su parte, la transición española estableció un sistema bipartidista imperfecto, dominado por

partidos de centro-izquierda y centro-derecha junto con partidos regionales y de izquierda más pequeños pero influyentes (León *et al.*, 2022). Por lo tanto, España experimentó una mayor estabilidad política, y el poder ejecutivo impulsó reformas menos frecuentes, pero más amplias (Estévez-Abe y León, 2022).

5. Liberalización a través de la dualización

Esta sección ilustra el proceso de “liberalización mediante dualización”. El CHA divide el período 1970-2020 en dos fases: (1) del fordismo a la dualización y (2) desdualización a la baja. La trayectoria de reforma es más temprana y rápida en España (16 intervenciones legislativas), mientras que el proceso de reforma en Italia resulta más complejo y fragmentado (45 intervenciones legislativas).

5.1 Del fordismo a la era de la dualización.

La rápida transición española hacia la dualización.

Durante la década de 1960, tras décadas de clandestinidad, los sindicatos españoles intensificaron su actividad sindical de protesta. Un factor que alimentó este descontento fue la ampliación de la negociación colectiva introducida por la Ley de Convenios Colectivos de 1958, que garantizaba la renovación anual de los convenios en respuesta a las demandas de los trabajadores (Tébar Hurtado, 2020). La regulación del mercado laboral durante el franquismo se basaba en una mayor estabilidad del empleo, y los contratos atípicos se utilizaban de forma muy limitada y sólo con justificación específica (Galacho, 2006). Sin embargo, tras la muerte de Franco en 1975 y el posterior período de turbulencia económica y política, el empleo atípico se normaliza a nivel institucional.

En 1976, el movimiento sindical logró la aprobación de una ley integral de relaciones laborales (la Ley de Relaciones Laborales, L.16/1976; ES1) que preservó la mayoría de las protecciones laborales existentes. La ES1 mantuvo los contratos indefinidos como principio normativo, estableciendo que los contratos temporales sólo eran admisibles bajo circunstancias estrictamente definidas. El artículo 35 exigía a los empleadores la readmisión de los trabajadores en casos de despido improcedente, pero el gobierno de la UCD, encabezado por Suárez, suspendió esta disposición debido al descontento y presiones empresariales (Galacho, 2006).

El Estatuto de los Trabajadores de 1980 (L.8/1980; ES2) constituyó la base regulatoria del mercado laboral en el nuevo Estado democrático. Institucionalizó numerosos derechos sociales, como la protección por desempleo y la negociación colectiva. Sin embargo, también abrió el camino hacia una mayor flexibilidad laboral (Galacho, 2006). Mientras que el empleo atípico había estado fuertemente restringido durante el franquismo, el Estatuto de 1980 (ES2) introdujo nuevas modalidades contractuales, aunque sujetas a supervisión administrativa y posterior regulación. Por ello, codificamos la ES2 como una reforma desreguladora, ya que amplió la discrecionalidad empresarial en la contratación y el despido, al tiempo que redujo la indemnización por despido improcedente de 48 a 42 mensualidades. Poco después, el gobierno sustituyó la Ley de la Seguridad Social de 1974 por la Ley Básica de Empleo de 1980 (L.51/1980; ES3). Esta última vinculó la duración de las prestaciones a los períodos de cotización, estableció un subsidio asistencial y creó nuevas prestaciones por desempleo para los trabajadores agrícolas.

Durante la crisis industrial de los años ochenta, numerosos expertos abogaron por flexibilizar los despidos de los contratos indefinidos como vía para reducir el desempleo. Frente a la resistencia de los sindicatos a flexibilizar la protección del empleo, el gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) optó en cambio por liberalizar el uso de los nuevos tipos de contrato contemplados originalmente en el Estatuto de los Trabajadores (L.32/1984; ES4, Tébar Hurtado, 2020). La ES4 eliminó el requisito de causa extraordinaria para la contratación temporal y amplió el abanico de contratos temporales disponibles, permitiendo a los empleadores contratar temporalmente sin restricciones. Estas modalidades podían durar hasta tres años, con indemnizaciones por despido fijadas en 12 días por año de servicio (un nivel de protección inferior al garantizado a los trabajadores indefinidos). La ES4 también amplió la duración máxima de los contratos de aprendizaje y formación de uno a tres años. Mediante esta ley, el gobierno del PSOE, en un acuerdo tripartito con sindicatos y empresarios, abandonó la mayor estabilidad del modelo de empleo anterior y se orientó hacia una dualización a la baja. En otras palabras, a la precarización de los grupos con menor o potencial estabilidad laboral, especialmente jóvenes y mujeres.

Los efectos de la reforma fueron rápidos y significativos. El crecimiento del empleo observado en la década de 1980 se debió en gran medida a un fuerte aumento de los contratos temporales, que ofrecían salarios más bajos y una protección laboral y colectiva más débil (Sola, 2013). Prácticamente inexistentes con anterioridad, este tipo de contratos representaban cerca de una cuarta parte de la fuerza laboral en 1988. En términos de población, los contratos temporales eran predominantes entre los trabajadores jóvenes, de baja cualificación y estacionales (Toharia y Malo, 2000). Por lo tanto, mientras la ES1 mantuvo la continuidad con el fordismo mediante una re-regulación, la ES2 inició un giro desregulador que allanó el camino hacia la dualización del mercado laboral. De ahí que la transición hacia la era de la dualización se materializara con la implementación de la ES4.

La transición fragmentada de Italia hacia la dualización

Durante los años sesenta y primeros setenta, la movilización obrera impulsó una re-regulación del mercado laboral, lo que contribuye a explicar la firme resistencia política a la mercantilización en las décadas posteriores. Sin embargo, hacia finales de los años setenta y en un contexto de crisis económica, distintos gobiernos comenzaron a priorizar la moderación salarial. La adopción de medidas de protección del empleo y del desempleo —a menudo introducidas para eludir demandas más amplias de los trabajadores o exigencias constitucionales— terminó configurando un sistema de protección que dividió a la fuerza laboral entre trabajadores de alta y baja cualificación, y entre empleados de grandes y pequeñas empresas (Picot, 2012), anticipando así el proceso de dualización. Este período puede dividirse en tres etapas que ponen de relieve la complejidad del caso italiano en comparación con el proceso de-dualización más lineal en España: (1) desmercantilización a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta; (2) mercantilización mediante moderación salarial en los años setenta tardíos y ochenta; y (3) mercantilización mediante dualización en los años noventa y comienzos de los dos mil.

La aplicación del artículo 18 del Estatuto de los Trabajadores en 1970 reforzó la protección frente al despido improcedente y otorgó derechos de indemnización y readmisión en empresas con más de quince empleados (L.300/1970; IT1).

Paralelamente, se amplió la protección por desempleo con la introducción de un seguro especial para trabajadores industriales (L.1115/1968) y su posterior extensión a otros sectores (IT2). Este seguro especial era más generoso que el ordinario, incluso después de que la prestación única de este último se duplicara en 1974 (L.114/1974; IT2). Dicha prestación seguía siendo una suma diaria muy modesta, equivalente aproximadamente a cinco euros actuales. Además, la Cassa Integrazione Guadagni (CIG, posteriormente CIGO y CIGS), originalmente concebida como un complemento salarial por las horas perdidas debido a interrupciones de producción en tiempos de guerra, se transformó en una prestación por desempleo (D'Harmant y Brunetta, 1987; Picot, 2012, pp. 57-63). Esta evolución permitió cierta flexibilidad externa en los sectores industriales, al tiempo que mitigaba las tensiones sociales derivadas de los despidos (IT4). En cuanto a la protección colectiva, el sistema de ajuste salarial por inflación (conocido como Scala Mobile) fue reformado en 1975, introduciendo una disposición favorable para los trabajadores con salarios bajos (IT3). Sin embargo, las crecientes preocupaciones políticas por los efectos inflacionarios del IT3 sobre los salarios y las prestaciones vinculadas al salario condujeron a revisiones en los años ochenta. Esta primera etapa desmercantilizó el trabajo al ampliar la protección del empleo, el desempleo y la protección colectiva, pero contribuyó a su vez a una creciente fragmentación del sistema de protección laboral.

Una segunda etapa comenzó a finales de los años setenta y se caracterizó por la mercantilización mediante la moderación salarial. Los gobiernos priorizaron las medidas antiinflacionarias, mientras que los trabajadores perdieron capacidad de influencia en la negociación colectiva. La expansión de la negociación a nivel local favoreció la flexibilidad interna en tareas, salarios y horarios (Franzosi, 1995; Regalia y Regini, 2004), mientras que la negociación central se centró en el control de la inflación.

En 1977, el gobierno y los sindicatos acordaron un pacto social para reducir el impacto del IT3 sobre la Indennità di Anzianità (L.91/1977; IT5), una especie de indemnización por antigüedad. Esta prestación consistía en un salario diferido pagado a los trabajadores al final de su vida laboral. Su cálculo se basaba en el salario

final del trabajador. En virtud del IT5, la indemnización por antigüedad se computaba sin tener en cuenta la disposición favorable para los trabajadores con salarios bajos (IT3). En respuesta, Democrazia Proletaria —un partido de extrema izquierda— convocó un referéndum para derogar el IT5. El gobierno de Spadolini anuló dicho referéndum sustituyendo la Indennità di Anzianità por el Trattamento di Fine Rapporto (TFR) (L.297/1982; IT8). En este contexto, el TFR resultó menos afectado por la dinámica de la Scala Mobile que la Indennità di Anzianità.

El IT5/IT8 erosionó parte de la protección establecida por el IT3 (Ferrera *et al.* 2012). El mecanismo automático de ajuste salarial por inflación se redujo en un 15% de la Scala Mobile (IT9) en 1983 y en un 3% en 1984 (IT11). Los sindicatos, no obstante, se dividieron ante esta última propuesta del gobierno socialista dirigido por Craxi: mientras la CISL y la UIL suscribieron el acuerdo con el Ejecutivo (IT11), la CGIL se opuso firmemente. En un clima de conflicto, la CGIL y el PCI promovieron en 1985 un referéndum para derogar el IT11, pero no lograron reunir el respaldo político y social suficiente.

Durante la década de 1980, las reformas de la protección por desempleo combinaron elementos de desmercantilización y mercantilización. La ampliación de las prestaciones para grupos específicos condujo a una desmercantilización mediante dualización al alza. Este proceso se inició por impulso del Tribunal Constitucional, a raíz de una sentencia relativa al IT2. La prestación ordinaria por desempleo fue reformada mediante la introducción de la Indennità di Disoccupazione Ordinaria (IDO) (L.160/1988; IT15), la cual redujo ligeramente el período mínimo de cotización, pero mantuvo el requisito de dos años de antigüedad. Este criterio, en continuidad con la legislación de la época fascista (R.d.l.636/1939), limitaba el acceso a las prestaciones en el mercado laboral de los años 90, caracterizado por la incertidumbre. Un número reducido de trabajadores elegibles pudo beneficiarse de la introducción de la Indennità di Disoccupazione Ridotta (IRR) y de una tasa de sustitución del 7,5% (en lugar de un pago único; IT15).

La introducción de otras medidas también alimentó este proceso de dualización al alza. Estas políticas ofrecían protección a las empresas y a los trabajadores de los

sectores cubiertos por la CIG, pero dejaban fuera a la mayor parte de la fuerza laboral. Entre ellas destacan los acuerdos a nivel de empresa para reducir la jornada laboral y evitar despidos (Contratti di Solidarietà) (L.863/1984; IT13); la prestación por desempleo destinada a quienes habían agotado la CIG (Indennità di Mobilità) (L.233/1991; IT17); y los fondos privados para algunos sectores no cubiertos por la CIG (Fondi di Solidarietà). Aunque estos fondos privados ampliaron la base de beneficiarios, en el momento de su introducción cubrían exclusivamente a los artesanos y a los trabajadores de la construcción (L.233/1991; IT17).

En sentido contrario, otras intervenciones limitaron el acceso a la CIG a una parte de la fuerza laboral y, por tanto, mercantilizaron el mercado laboral mediante una desdualización a la baja. Entre 1980 y 1991, la CIG fue objeto de austeridad a pesar de su expansión para cubrir periodistas y trabajadores de comedores (IT6/IT7/IT17). Los cambios legislativos revisaron los procedimientos de acceso, redujeron los ámbitos de aplicación, introdujeron topes a las prestaciones y limitaron la duración máxima de la Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS). La CIGS fue “racionalizada” para recuperar su función original —servir como un mero mecanismo de integración salarial— en lugar de funcionar como una prestación por desempleo para la clase trabajadora (L.223/1991; IT17).

A finales de los años ochenta, las reformas del mercado laboral reflejaban una combinación de dualización emergente y liberalización en una fase inicial. Mientras la moderación salarial afectaba a todos los trabajadores y la protección por desempleo mostraba dinámicas mixtas, los primeros signos de dualización a la baja aparecieron con la promoción de los contratos temporales (L.79/1983 - IT10; L.56/1987 - IT14) y a tiempo parcial (L.863/1984 - IT12). En un aparente contraste con esta tendencia, la L.108/1990 mejoró la protección frente al despido (IT16). Sin embargo, el propósito principal de la ley parecía ser evitar un referéndum promovido por Democrazia Proletaria para extender la cobertura del artículo 18 a las empresas con menos de quince empleados.

El contexto de crisis, tanto internacional como nacional, a comienzos de la década de 1990 —marcado por el fin de la Guerra Fría, las investigaciones judiciales de *Mani*

Pulite y las duras reformas económicas emprendidas para evitar la suspensión de pagos (Ferragina *et al.*, 2022; Ferragina y Arrigoni, 2021)— favoreció una mayor dualización del mercado de trabajo. Este proceso se manifestó en tres dimensiones. En primer lugar, se produjo una reducción de la protección colectiva a través de la descentralización de la negociación. En segundo lugar, esta tendencia se acompañó de una mercantilización de la protección del empleo mediante la proliferación de contratos atípicos. No obstante, ambos procesos desreguladores coexistieron con una desmercantilización parcial de la protección por desempleo, reflejada en un aumento de la generosidad de las prestaciones existentes, aunque sin una adaptación efectiva a los contratos atípicos (dualización al alza). En este contexto, la desindustrialización avanzó y el movimiento sindical se debilitó aún más, lo que llevó a los sindicatos a aceptar una reducción de las protecciones, consintiendo la abolición de la Scala Mobile (IT18) en 1992 y el acuerdo Giugni de 1993 (IT19). Este último reconocía la necesidad de contener los salarios, aumentar la flexibilidad del mercado laboral y fortalecer la negociación a nivel local. Además, promovía la práctica de establecer pactos sociales tripartitos antes de aplicar reformas de gran alcance.

La protección por desempleo se reforzó como respuesta a la crisis de 1992. Sin embargo, la cobertura no se amplió. El intento de racionalizar la CIG en 1991 (L.223/1991; IT17) quedó anulado en 1993 (L.236/1993; IT20) con la introducción de excepciones y prórrogas temporales para distintas “medidas de amortiguación social” (Ammortizzatori Sociali) que afectaban a la CIG, los Contratti di Solidarietà y la Indennità di Mobilità. La burocratización e institucionalización de estas excepciones a lo largo de los años 2000 dio lugar a los llamados “mecanismos de amortiguación social en régimen de excepción” (Ammortizzatori Sociali in Deroga, IT20; Di Stasi, 2014). Al mismo tiempo, se amplió la generosidad del seguro de desempleo (IDO), con tasas de sustitución que pasaron del 7,5% al 60% en 2007, aunque los criterios de elegibilidad no se flexibilizaron (la IRR siguió una tendencia similar; véase L.236/1993 y legislación posterior; IT20). Esta evolución afectó negativamente al número creciente de trabajadores atípicos, que continuaron en

gran medida sin poder acceder a la protección por desempleo (Berton *et al.*, 2012, pp. 100-102).

La promoción del empleo atípico en los años noventa marcó el inicio de la era italiana de la dualización. La reforma del gobierno de Dini de 1995 (L.335/1995; IT21) anticipó la dualización a la baja de la protección del empleo, al crear un fondo de pensiones especial para los *parasubordinati*, con una generosidad inferior a la de otros regímenes de pensiones (que incluía diversas formas de trabajo autónomo entre otros). Esta reforma promovió contratos atípicos como los Co.Co.Co. (Collaborazione Coordinata e Continuativa). En 1997, el gobierno de centroizquierda de Prodi aprobó el *Pacchetto Treu* (L.196/1997; IT22). Esta ley promovió los contratos temporales e introdujo las agencias de trabajo temporal (*Temporary Work Agencies*, TWA). El IT22 también modificó la regulación del empleo temporal, acortando los períodos de interrupción entre contratos y flexibilizando sus prórrogas más allá de la fecha inicialmente prevista de finalización. Posteriormente, el gobierno de centroizquierda de D'Alema introdujo incentivos fiscales y amplió las modalidades de contratación a tiempo parcial (D.L. 61/2000; IT23/IT24). Tras un prolongado proceso de reformas, la dualización de la protección del empleo se había consolidado, y los *insiders* y *outsiders* constituían ya dos grupos claramente diferenciados en términos de protección laboral.

El gobierno de Berlusconi profundizó la brecha entre *outsiders* e *insiders* en detrimento de los primeros —lo que hemos llamado dualización a la baja— liberalizando los contratos temporales (D.L. 368/2001; IT25) y aprobando la denominada *Legge Biagi* (L.30/2003; D.L. 276/2003; IT26). El IT26 introdujo nuevos tipos de contratos atípicos, los contratos de cero horas y la posibilidad de remunerar actividades ocasionales mediante vales o *vouchers* (posteriormente ampliada por la L.80/2005). Asimismo, amplió la posibilidad de recurrir a las agencias de trabajo temporal para ceder trabajadores con contratos indefinidos (*staff leasing*), siendo esta la única modificación que afectó la protección del empleo de los *insiders* durante ese período. Además, el gobierno de Berlusconi desreguló el TFR al redirigir automáticamente esa parte del salario a fondos privados de pensiones, salvo que el trabajador manifestara explícitamente la decisión contraria (L.252/2005; IT27).

La centroizquierda regresó al poder en 2007 e introdujo algunas medidas correctivas de re-regulación: abolió el *staff leasing* y los contratos de cero horas, y limitó la duración máxima de los contratos temporales (L.247/2007; IT28). Sin embargo, el posterior gobierno de centroderecha revirtió estos cambios rápidamente (L.133/2008, IT29; L.191/2009, IT30; L.183/2010, IT32).

Paralelamente a la dualización a la baja, se intensificaron las presiones para mercantilizar la protección del empleo de los *insiders*, y el artículo 18 (IT1) comenzó a ser objeto de ataque. En 1997, el líder de la centroizquierda (D'Alema) y el secretario general de la CGIL (Cofferati) se enfrentaron sobre una posible reforma de la protección del empleo. En 2000, el *Partito Radicale* impulsó un referéndum para abolir el artículo 18, sin éxito. Posteriormente, *Confindustria* (2001) y el gobierno de Berlusconi (Ministerio del Trabajo, 2001, pp. 42, 63-64) insistieron en la necesidad de revisarlo. En respuesta, la CGIL organizó en 2002 una gran manifestación y, junto con la CISL y la UIL, una huelga general. No obstante, la CISL y la UIL acabaron aceptando la propuesta del gobierno de Berlusconi de limitar temporalmente el alcance del artículo 18 —una medida que nunca llegó a aplicarse— en el marco de un pacto social de 2002. De manera paralela, sectores de la CGIL y de la centroizquierda promovieron un referéndum para ampliar su cobertura —una iniciativa que también fracasó (Baccaro y Simoni, 2004)—.

331

Durante la década de 1990, reformas de gran calado como el IT22 y el IT25/IT26 consolidaron el proceso de dualización mediante la introducción de agencias de trabajo temporal y la liberalización de los contratos atípicos. Aunque el proceso de reforma del mercado laboral avanzó por la senda de la dualización a la baja afectando a los *outsiders*, los intensos debates sobre la reducción de la protección del empleo para los *insiders* marcaron los años noventa y dos mil. La propuesta de liberalizar el mercado laboral, incluyendo la reducción de la protección de los trabajadores con contratos indefinidos, permaneció en segundo plano durante varios años, para reaparecer cuando la capacidad de resistencia sindical se redujo en la década de 2010 (Ferragina y Arrigoni, 2021). En conjunto, el proceso de reforma italiano durante esta fase fue largo, fragmentado y no lineal en comparación con el español, con 32 reformas frente a 4 (véase Tabla 2).

**Tabla 2 - Clasificación de las reformas del mercado laboral en Italia
(1970-2020)**

Número	Año	Reforma	Dominio	Interpretación	Intensidad
Del fordismo a la Era de la dualización					
IT1	1970	Ley 300/1970	A1/A2	Re-regulación	3
IT2	1974	Ley 114/1974	B1	Re-regulación	2
IT3	1975	Acuerdo Lama-Agnelli	C2	Re-regulación	1
IT4	1977	Ley 675/1977	B2	Re-regulación	1
IT5	1977	Ley 91/1977	A2	Desregulación	1
IT6	1980	Ley 427/1980	B2	Desdualización a la baja	1
IT7	1981	Ley 416/1981	B2	Desdualización a la baja	1
IT8	1982	Ley 297/1982	A2	Desregulación	2
IT9	1983	Acuerdo Scotti	C2	Desregulación	1
IT10	1983	Ley 79/1983	A1	Dualización a la baja	2
IT11	1984	Acuerdo de San Valentino	C2	Desregulación	1
IT12	1984	Ley 863/1984	A1	Dualización a la baja	2
IT13	1984	Ley 863/1984	B2	Dualización al alza	2

Número	Año	Reforma	Dominio	Interpretación	Intensidad
IT14	1987	Ley 56/1987	A1	Dualización a la baja	1
IT15	1988	Ley 160/1988	B1/B2	Dualización al alza	3
IT16	1990	Ley 108/1990	A1	Dualización al alza	1
IT17	1991	Ley 223/1991	B2	Desdualización a la baja	1
IT18	1992	Protocolo 31 de julio	C2	Desregulación	3
IT19	1993	Acuerdo Giugni	C1	Desregulación	3
IT20	1993	Ley 236/1993	B1/B2	Dualización al alza	1
IT21	1995	Ley 335/1995	A1	Dualización a la baja	1
IT22	1997	Ley 196/1997 (Paquete Treu)	A1	Dualización a la baja	3
IT23	1997	Ley 449/1997	A1	Dualización a la baja	1
IT24	2000	Decreto 61/2000	A1	Dualización a la baja	1
IT25	2001	Decreto 368/2001	A1	Dualización a la baja	2

Número	Año	Reforma	Dominio	Interpretación	Intensidad
IT26	2003	Ley 30/2003 / D. 276/2003 (Ley Biagi)	A1	Desregulación	3
IT27	2005	Decreto 252/2005	A2	Desregulación	2
IT28	2007	Ley 247/2007	A1	Re-regulación	2
IT29	2008	Ley 133/2008 (D. 112/2008)	A1	Dualización a la baja	2
IT30	2009	Ley 191/2009	A1	Desregulación	2
IT31	2009	Acuerdo interconfederal 15 abril	C1	Desregulación	1
IT32	2010	Ley 183/2010	A1	Dualización a la baja	1
Desdualización a la baja					
IT33	2011	Acuerdo interconfederal 28 junio	C1	Desregulación	1
IT34	2011	Decreto 138/2011 – Ley 148/2011	C1	Desregulación	3
IT35	2012	Ley 92/2012 (Reforma Fornero)	A1	Desregulación	2
IT36	2012	Ley 92/2012 (Reforma Fornero)	B1	Re-regulación	3
IT37	2013	Ley 99/2013 (D. 76/2013)	A1	Dualización a la baja	2

Número	Año	Reforma	Dominio	Interpretación	Intensidad
IT38	2013	Acuerdo sobre representación 31 mayo	C1	Desregulación	1
IT39	2014	Texto único sobre representación 10 enero	C1	Desregulación	1
IT40	2014	Decreto Poletti (D. 34/2014 / L. 78/2014)	A1	Dualización a la baja	1
IT41	2014–2015	Jobs Act (L. 183/2014; D. 23/2015; D. 81/2015)	A1	Desregulación	3
IT42	2015	Jobs Act (D. 22/2015; D. 148/2015)	B1	Re-regulación	2
IT43	2017	D. 25/2017 / D. 50/2017	A1	Desdualización al alza	1
IT44	2017	L. 81/2017	A1	Desdualización al alza	1
IT45	2018	Decreto Dignidad (L. 96/2018 / D. 87/2018)	A1	Desdualización al alza	1

Fuente: Elaboración propia.

5.2 Desdualización a la baja.

La desdualización a la baja en España: del Tratado de Maastricht a la crisis financiera global.

La transición de la dualización hacia una desdualización a la baja en España se desarrolló en dos etapas. La primera, durante la década de 1990, estuvo estrechamente vinculada al Tratado de Maastricht; la segunda, tras la crisis financiera global, al periodo de austeridad en el contexto de la Troika. A lo largo de este proceso, los responsables de las políticas públicas intentaron contener la expansión del empleo temporal, que se había intensificado tras la reforma de 1984 (Cárdenas y Villanueva, 2021; Galacho, 2006; Malo y Toharia, 1997). Sin embargo, la desdualización avanzó fundamentalmente a través de una reducción más pronunciada de las protecciones de los *insiders* que de las mejoras alcanzadas por los *outsiders*.

El gobierno de González inició el proceso de desdualización a la baja en el contexto de la ratificación del Tratado de Maastricht (ES5/ES6/ES7/ES8). Las leyes 22/1992 (ES5) y 22/1993 (ES6) recortaron las prestaciones contributivas por desempleo, afectando principalmente a los *insiders*. La ES5 elevó el requisito mínimo de cotización a 12 meses y redujo la generosidad de las prestaciones, mientras que la ES6 profundizó este recorte al someter las prestaciones a impuestos y cotizaciones sociales. La L.10/1994 (ES7) desreguló la protección del empleo tanto para los contratos típicos como para los atípicos, al ampliar la definición de despido objetivo para incluir causas organizativas y de producción. Además, la ES7 promovió las agencias de trabajo temporal y amplió el uso de los contratos de formación. Paralelamente, la ES8 permitió que las empresas se apartaran de los convenios colectivos sectoriales, fomentando una negociación salarial más descentralizada, lo que debilitó la posición de los trabajadores fijos sindicalizados.

Una nueva ola liberalizadora se produjo bajo el gobierno conservador de Aznar (Partido Popular, PP). El pacto social tripartito de 1997 (L.67/1997; ES9) introdujo un nuevo contrato indefinido —el Contrato para el Fomento del Empleo Estable (CFCE)—, que redujo la indemnización por despido improcedente de 45 a 33 días de

salario por año trabajado para los contratos nuevos. Esta medida desplazó buena parte de las nuevas contrataciones indefinidas hacia modalidades más flexibles, reduciendo, aunque de forma descendente, la desigualdad de protección entre *insiders* y *outsiders*. No obstante, el CFCI solo podía aplicarse inicialmente a los desempleados de larga duración y a los trabajadores menores de 29 o mayores de 45 años (Malo y Toharia, 1997) —aunque nuevos colectivos se incluirían en reformas posteriores—.

Aunque concebido como una medida temporal, el CFCI acabó institucionalizándose y ampliándose a otras categorías de trabajadores (L.12/2001; ES10), lo que redujo la protección frente al despido para los *insiders*. Esta ley incluyó también algunos elementos de desdualización al alza, al limitar la duración máxima de los contratos temporales a 12 meses (en lugar de 13,5), establecer una indemnización de 8 días de salario por año trabajado e incentivar la conversión de contratos temporales en indefinidos. Sin embargo, la L.45/2002 (ES11) acentuó la desdualización a la baja al reducir los costes de despido para los contratos indefinidos y eliminar el pago de los salarios de tramitación durante los procedimientos judiciales por despido.

337

La desdualización a la baja continuó durante el gobierno socialista de Zapatero, que en 2006 amplió el CFCI a los restantes grupos de edad (D.L.43/2006; ES12). El objetivo declarado del gobierno era reducir “la persistencia de las divisiones entre contratos temporales e indefinidos y, sobre todo, la elevada tasa de temporalidad”. La ES12 también introdujo medidas de mejora marginal, como la limitación del número de veces que un trabajador temporal podía ser recontratado o la concesión de bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social por la conversión de contratos temporales en indefinidos. Sin embargo, estas medidas menores no lograron modificar de manera significativa la elevada proporción de empleo temporal en España (Bentolila *et al.*, 2012).

Tras la crisis financiera global, la creciente presión de las instituciones europeas y del Banco de España impulsó una nueva oleada de reformas que redujeron la protección del empleo para los *insiders* y aumentaron levemente la de los *outsiders* (Cárdenas y Villanueva, 2021; Picot y Tassinari, 2017). En 2010, el gobierno del

PSOE amplió las causas de despido justificado para incluir pérdidas financieras presentes o previstas, y redujo la indemnización por despido improcedente de 45 a 33 días por año trabajado (D.L.10/2010; ES13). Además, volvió a ampliar la elegibilidad del CFCI a otras categorías de trabajadores. Paralelamente, la ES13 impuso límites temporales a determinados tipos de contratos atípicos (por ejemplo, en el sector de la construcción) y aumentó la indemnización por finalización de contratos temporales de 8 a 12 días por año trabajado.

Bajo la presión de la austeridad fiscal, el gobierno de Rajoy (PP) introdujo una serie de reformas desreguladoras (Hastings y Heyes, 2018). La controvertida reforma laboral de 2012 (D.L.3/2012; ES14, ES15) redujo los costes y simplificó los procedimientos para los despidos individuales y colectivos de trabajadores indefinidos. Además, el gobierno disminuyó la generosidad de las prestaciones por desempleo a partir del séptimo mes. Estas medidas otorgaron a los empleadores mayor poder para reasignar tareas, modificar horarios y ajustar salarios del personal fijo, favoreciendo una negociación más descentralizada. Asimismo, la flexibilización del trabajo a tiempo parcial y la desregulación de las agencias de empleo temporal fomentaron la expansión del empleo atípico, afectando principalmente a las mujeres (Maestriperi y León, 2019). Así, la recuperación económica volvió a apoyarse en la proliferación de contratos temporales (Cárdenas y Villanueva, 2021). Apenas cuatro meses después de esta gran reforma, el gobierno de Rajoy aprobó una nueva medida que recortó aún más la protección por desempleo tanto para *insiders* como para *outsiders* (D.L.20/2012; ES16).

En conjunto, este período muestra una clara tendencia hacia la desdualización a la baja. La protección laboral y colectiva de los *insiders* se redujo mediante múltiples reformas (ES9/ES10/ES11/ES15). A destacar, el despido de trabajadores con nuevos contratos indefinidos conllevaba costes de despido significativamente menores. La evolución de la protección de los *outsiders* fue más ambigua: aunque algunas reformas aumentaron las indemnizaciones, limitaron la recontratación e introdujeron incentivos para convertir contratos temporales en indefinidos (ES10/ES12/ES13), otras fomentaron el uso creciente de modalidades atípicas de empleo (ES14).

Desdualización a la baja en Italia: la crisis financiera global y la reducción de la protección del empleo para los insiders

Desde la crisis financiera global (GFC), Italia ha acelerado su proceso de mercantilización desdualizando su mercado de trabajo a la baja. Nuestro análisis empírico revela una aparente paradoja: aunque ninguna reforma fue presentada como una desdualización a la baja, la combinación de medidas que desregularon la protección colectiva y del empleo para los *insiders*, junto con otras que reforzaron las prestaciones por desempleo, terminó produciendo este resultado. Con todo, el proceso de reformas redujo de forma general la protección de los *insiders*. Durante la crisis de deuda de 2011, el Banco Central Europeo instó a Italia a profundizar la descentralización de la negociación colectiva salarial, sobre la base de los anteriores acuerdos tripartitos (IT31/IT33). Pocos días después, el gobierno de centroderecha de Berlusconi autorizó —sin consultar a los sindicatos— la posibilidad de que los acuerdos a nivel de empresa regularan varios aspectos de los contratos atípicos, como las tareas laborales, los horarios y los procedimientos de contratación y despido (D.l. 138/2011, posteriormente modificado por L.148/2011; IT34). Esta medida obligó a los sindicatos y a Confindustria a establecer nuevas reglas de representación en la empresa (IT38, IT39).

339

El prolongado debate sobre la reducción de las protecciones de los contratos típicos culminó en la reforma del artículo 18. Tras veinte años de resistencia y discusión —incluida la propuesta de Boeri y Garibaldi (2008) de crear un contrato indefinido con protección gradual—, el gobierno técnico de Monti desreguló la protección del empleo para los *insiders* mediante la Riforma Fornero (L.92/2012; IT35). Esta reforma también flexibilizó los requisitos para el uso de *vouchers* y las restricciones legales a los contratos temporales (como la exigencia de causalidad), aunque limitó su duración. La L.92/2012 (IT36) re-reguló la protección por desempleo, ampliando el acceso para los *outsiders* gracias a la introducción del ASpI (Assicurazione Sociale per l'Impiego) y del Mini-ASpI. Además, orientó el sistema de garantía de ingresos hacia un modelo más universalista, aboliendo la Indennità di Mobilità, limitando la CIG y promoviendo la expansión de los Fondi di Solidarietà a todos los sectores no cubiertos por la CIG (IT36).

Un año más tarde, una gran coalición aprobó nuevas reducciones en los requisitos para el uso de *vouchers* (D.l. 76/2013, L.99/2013; IT37) y permitió la renovación de contratos temporales sin causalidad. IT37 también redujo los períodos obligatorios de interrupción entre dos contratos temporales consecutivos.

En 2014, el gobierno de Renzi (PD) propuso una nueva revisión del artículo 18. La CGIL respondió con una gran manifestación. Renzi minimizó las preocupaciones sindicales y comparó el artículo 18 con una tecnología obsoleta: «*Es como preguntar dónde se inserta la moneda en un iPhone*». En este contexto, su gobierno promulgó el Jobs Act (L.183/2014; IT41): un conjunto de reformas que desregularon la protección del empleo para los *insiders* y re-regularon la protección por desempleo (IT41/IT42).

El D.l. 23/2015 (IT41) introdujo un nuevo contrato indefinido (*contratto a tutele crescenti*), que garantizaba una protección progresiva según la antigüedad. La reforma limitó los derechos de readmisión y vinculó las indemnizaciones por despido improcedente a la antigüedad y al tamaño de la empresa. Además, la duración máxima de los contratos temporales sin causalidad se amplió a tres años (renovables hasta cinco veces) (D.l. 34/2014 y L.78/2014; IT40); se aumentó el límite anual de ingresos para el uso de *vouchers* (D.l. 81/2015; IT41); se abolieron los contratos por proyecto (*Co.Co.Pro.*) y se restringió el uso de los contratos de colaboración coordinada y continua (*Co. Co. Co.*)

El gobierno de Renzi continuó la re-regulación de las protecciones por desempleo, sustituyendo el ASpI por el Naspi, ampliando la duración de las prestaciones y creando dos medidas experimentales: Asdi, una prestación sujeta a medios para quienes agotaban el Naspi, y Dis-coll, destinada a trabajadores con contratos Co.Co.Co. (D.l. 22/2015; IT42). Asimismo, el D.l. 148/2015 buscó racionalizar los *Ammortizzatori Sociali* y aumentar su universalidad (siguiendo la línea de la L.92/2012), desincentivando el uso de la CIG y promoviendo los Fondi di Solidarietà (IT42). Sin embargo, la legislación posterior introdujo exenciones y ampliaciones en el uso de los *Ammortizzatori Sociali*, dificultando el objetivo de racionalización de la

ley y repitiendo lo ocurrido dos décadas antes con la tentativa de la L.223/1991 de regular los usos de la CIG (IT42).

El posterior gobierno Gentiloni (PD) se enfrentó a una iniciativa referendaria liderada por la CGIL para abolir el sistema de *vouchers*. En respuesta, el gobierno evitó el referéndum aboliendo los *vouchers* mediante el Decreto Legislativo 25/2017 (IT43). No obstante, un mes después, reintrodujo una versión del sistema con una regulación más estricta. Además, aplicó ventajas fiscales y amplió las prestaciones por desempleo para los *parasubordinati* (L.81/2017; IT44).

Las elecciones de 2018 dieron lugar a la formación del primer gobierno Conte (M5S y Lega Nord), el primer ejecutivo no encabezado por una coalición de centro-derecha o centro-izquierda desde 1994. Este gobierno contribuyó a una desdualización parcial al alza, al reintroducir el límite de un año para los contratos temporales e imponer restricciones adicionales a su uso. También reforzó la relevancia de los convenios colectivos, tanto a nivel nacional como de empresa, en la regulación de los contratos temporales (*Decreto Dignità*, D.l. 87/2018; L.96/2018; IT45).

En conjunto, este período estuvo marcado por una amplia desdualización a la baja, derivada de la desregulación de las protecciones de los *insiders* y la descentralización de la negociación colectiva (IT34/IT35/IT41). Paralelamente, la desdualización al alza amplió las prestaciones por desempleo para los *outsiders* (IT36/IT42) y reguló los contratos temporales (IT45). No obstante, a pesar de estas mejoras, el porcentaje de personas desempleadas sin acceso a prestaciones sigue siendo superior al de la mayoría de los países de Europa Occidental (Eurofound 2024, p. 13).

6. Lecciones de la comparación

La Era de la Dualización ha sido considerada durante mucho tiempo como un equilibrio estable, especialmente en países donde la brecha ha sido más pronunciada, como España e Italia. Sin embargo, estudios recientes muestran una reducción de la desigualdad de protección entre *insiders* y *outsiders*. Aunque estos

cambios recientes pueden considerarse significativos, la naturaleza del período posterior a la etapa de la dualización sigue siendo objeto de debate. Las interpretaciones más recientes destacan una tendencia hacia la desdualización al alza: ante la reducción del número de trabajadores permanentes entre sus filas, los sindicatos y los partidos socialdemócratas han comenzado a defender una mayor protección para los *outsiders*. Las modestas ampliaciones de la protección social asistencial y las políticas activas de empleo han sido las principales herramientas empleadas con este propósito en el sur de Europa (Jessoula y Natili, 2020; Cigna y Fabris, 2024; Soler-Buades, 2026).

Nuestro análisis sistemático de medio siglo de reformas del mercado laboral —que abarca las dimensiones del empleo, el desempleo y la protección colectiva, y se enmarca en una perspectiva conceptual polanyiana— ofrece una interpretación distinta. Desde una mirada histórica que se remonta a la década de 1970, y a partir de la evidencia empírica sobre las reformas laborales, sostenemos que España e Italia transitaron de la dualización hacia una desdualización a la baja, en un proceso que denominamos «liberalización a través de la dualización», desarrollado en dos fases: (1) del fordismo a la Era de la Dualización, y (2) desdualización a la baja en tiempos más recientes.

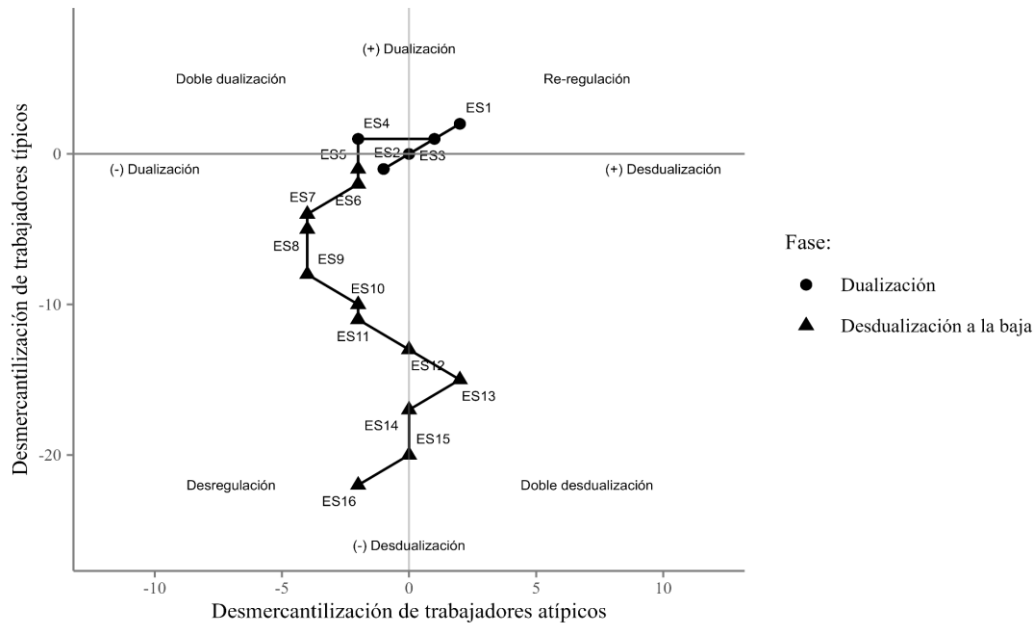
En primer lugar, la dualización surgió antes y avanzó con mayor rapidez en España, donde las presiones económicas y políticas tras la dictadura condujeron a la reforma de 1984. Esta reforma generalizó los contratos temporales, creando un mercado laboral secundario caracterizado por baja protección del empleo y acceso limitado a las prestaciones por desempleo. En Italia, en cambio, la dualización se retrasó hasta la década de 1990, principalmente debido a la fuerte movilización sindical y a un mercado laboral re-regulado durante los años sesenta y setenta. No obstante, la ruptura política de 1992 abrió el camino a las reformas de 1997 y 2003, que introdujeron contratos atípicos y descentralizaron la negociación colectiva.

En segundo lugar, ambos países experimentaron procesos de desdualización a la baja, aunque España se adelantó de nuevo. El país amplió las causas de despido en 1994 y redujo los costes de despido para los *insiders* en 1997, seguidos de nuevas

medidas en 2001, 2010 y 2012. Estas reformas debilitaron progresivamente la protección de los *insiders*, mientras que las medidas de desdualización fueron limitadas —como la restricción de la duración de los contratos temporales—. En Italia, la desdualización a la baja se produjo más tarde, entre 2012 y 2014. La desregulación de la protección del empleo para *insiders* y *outsiders* fue solo parcialmente compensada por la re-regulación de las prestaciones por desempleo, que siguen siendo menos generosas en comparación con otros países europeos. En conjunto, las reformas de la protección del empleo y del desempleo, junto con una mayor descentralización de la negociación colectiva, contribuyó a una convergencia descendente de la protección laboral entre *insiders* y *outsiders*.

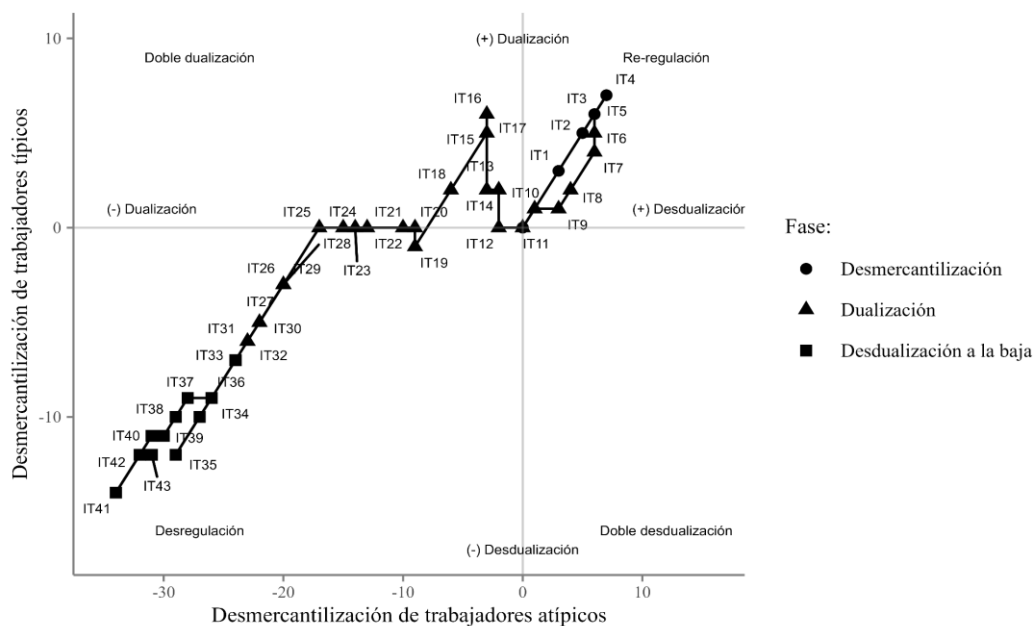
Las Figuras 2 y 3 ilustran estas trayectorias reformistas. En España, las reformas que pusieron fin al fordismo mercantizaron la protección de los *outsiders* y dejaron intacta la de los *insiders*. En cambio, la reforma ES5 marcó un punto de inflexión hacia la convergencia descendente. Pese a la evolución fluctuante de la protección de los *outsiders*, el segundo período culminó con un mayor nivel de mercantilización para ambos grupos. En Italia, la transición del fordismo a la Era de la Dualización incluyó 32 intervenciones legislativas, con una fase inicial de desmercantilización. La dualización a la baja surgió con rapidez, requiriendo 13 intervenciones legislativas, solo una más que en el caso español (véanse Figuras 2 y 3).

Figura 2 - Visualización de la trayectoria de reformas del mercado laboral en España.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3 - Visualización de la trayectoria de reformas del mercado laboral en Italia



Fuente: Elaboración propia.

Estos resultados confirman y amplían estudios previos mediante un análisis comparativo de largo plazo de dos casos extremos de dualización. La creación de una taxonomía, la evaluación de la intensidad de las reformas y el análisis comparativo histórico (CHA) nos permitieron identificar las similitudes entre ambas trayectorias y comprender mejor el caso italiano a partir de la experiencia española. En última instancia, aunque los detalles de las reformas son complejos, la comparativa permite que la interpretación se aclare cuando se adopta una visión de conjunto.

Aunque las trayectorias de reforma en España e Italia condujeron a resultados similares, también observamos que siguieron fases análogas, aunque con ritmos y grados de complejidad legislativa distintos. En ambos países, las decisiones bipartidistas y la influencia del contexto político y económico internacional desempeñaron un papel central. A ello se suman el impacto de las instituciones europeas y de las crisis económicas, que parecen haber contribuido a una trayectoria de largo plazo desde las relaciones laborales estables del fordismo hacia una liberalización a través de la dualización.

En España, el proceso fue más rápido y lineal durante la primera fase, posiblemente debido a (1) la menor fortaleza del movimiento sindical en el periodo fordista (Afonso *et al.*, 2022), (2) la mayor estabilidad del sistema político tras el fin de la dictadura (Estévez-Abe y León, 2022) y (3) las presiones externas derivadas del proceso de integración en la Comunidad Europea. En Italia, la oposición al proceso de reforma retrasó el paso del fordismo a la etapa de dualización y, en nuestra opinión, hizo menos visible para muchos observadores el carácter liberalizador del proceso (Ferragina y Arrigoni, 2021). El hecho de que el proceso legislativo de la desdualización a la baja se desarrollara de forma similar en ambos países parece confirmar esta interpretación. Una vez que la resistencia social se quebró en el paso del fordismo a la Edad de la Dualización, el proceso de liberalización con desdualización a la baja en Italia adoptó una forma más similar a la de España.

Este artículo ha analizado procesos de reforma del mercado laboral similares, aunque con trayectorias divergentes, y ha mostrado cómo evolucionan desde la dualización hacia la liberalización. Resulta interesante observar cómo tales procesos de reforma han involucrado a muchos actores del ámbito reformista —una estrategia perseguida de manera más extrema en países latinoamericanos como Argentina (Etchemendy y Filc, 2001)—. En cuanto a los posibles caminos que se abren a partir de esta investigación, sería necesario comprobar de manera sistemática si distintas condiciones políticas e institucionales generan resultados similares o divergentes en otros contextos, más allá de los casos de Italia y España. En última instancia, la taxonomía de reformas propuesta aquí busca servir como punto de partida para futuras investigaciones sobre el cambio en las políticas públicas y sobre la compleja dinámica temporal y legislativa que lo caracteriza.

¿Cómo se cita este artículo?

ALVARIÑO VÁZQUEZ, M. ARRIGONI, A., SOLER-BUADES, LL, FERRAGINA, E. (2026). ¿El fin de la Era de la Dualización? Un análisis comparado de cincuenta años de reformas laborales en España e Italia. *Argumentos. Revista de crítica social*, (33), 306-376. [link]

346

Referencias bibliográficas

Afonso, A., Dorigatti, L., Molina, O. y Tassinari, A. (2022). *Labor Market (De)Regulation and Wage-Setting Institutions in Mediterranean Capitalism*. En Burroni, L., Pavolini, E. y Regini, M. (Eds.), *Mediterranean Capitalism Revisited: One Model, Different Trajectories* (pp. 115–148). Cornell University Press.

Altamirano, M. y Zárate-Tenorio, B. (2022). Trade Unions, Labor Market Dualization, and Investment in Early Childhood Education and Care in Latin America. En J. L. Garritzmán, S. Häusermann y B. Palier (Eds.), *The World Politics of Social Investment. Volume I: Welfare States in the Knowledge Economy* (pp. 330-350). Oxford University Press.

Alvariño, M. (2024). Partisan Politics and Feedback Effects: Comparing Defamilialization by Center-Right Parties across Six Familistic Countries. *Politics & Society*, 54(1), 98-129. <https://doi.org/10.1177/00323292241266390>

Armingeon, M., Komani, P., Zanwar, T., Korkut, S. y Dornberger, R. (2019). A case study: assessing effectiveness of the augmented reality application in Augusta Raurica. En M. C. tom Dieck y T. Jung (Eds.), *Augmented reality and virtual reality. The power of AR and VR for business* (pp. 99-111). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-06246-0_8

Baccaro, L. y Howell, C. (2011). A Common Neoliberal Trajectory. *Politics & Society*, 39(4), 521-563.

Baccaro, L. y Simoni, M. (2004). The Referendum on Article 18 and Labor Market Flexibility. *Italian Politics*, 19(1), 166-183.

Baccaro, L., Blyth, M. y Pontusson, J. (Eds.). (2022). *Diminishing Returns: The New Politics of Growth and Stagnation*. Oxford University Press.

Bengtsson, E. y Ryner, M. (2015). The International Political Economy of Falling Wage Shares: Situating Working-Class Agency. *New Political Economy*, 20(3), 406-430.

Bentolila, S., Cahuc, P., Dolado, J. y Le Barbanchon, T. (2012). Two-Tier Labour Markets in the Great Recession: France Versus Spain. *Economic Journal*, 122(562), 155-187.

Beramendi, P., Häusermann, S., Kitschelt, H. y Kriesi, H. (Eds.). (2015). *The Politics of Advanced Capitalism*. Cambridge University Press.

Bértola, L. y Ocampo, J. A. (2012). *The economic development of Latin America since independence*. Oxford University Press.

Berton, F., Richiardi, M. y Sacchi, S. (2012). *The political economy of work security and flexibility: Italy in comparative perspective*. Policy Press.

Boeri, T. y Garibaldi, P. (2005). Shadow sorting. *NBER International Seminar on Macroeconomics*, 5(1), 125-170. <https://doi.org/10.1086/653969>

Boeri, T. y Garibaldi, P. (2008). *Un nuovo contratto per tutti*. Chiarelettere.

Bonoli, G. (2005). The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states. *Policy & Politics*, 33(3), 431-449.

Boyer, R. (2000). Is a Finance-led Growth Regime a Viable Alternative to Fordism? *Economy and Society*, 29(1), 111-145.

Branco, R., Miró, J. y Natili, M. (2024). Back from the Cold? Progressive Politics and Social Policy Paradigms in Southern Europe after the Great Recession. *Politics and Society*, 52(4), 630-661. DOI:10.1177/00323292241226806

Burroni, L., Pavolini, E. y Regini, M. (Eds.). (2022). *Mediterranean capitalism revisited: one model, different trajectories*. Cornell University Press.

Bussemeyer, M. y Kemmerling, A. (2020). Dualization, stratification, liberalization, or what? *Political Science Research and Methods*, 8(2), 375-379. doi:10.1017/psrm.2019.47

Cárdenas, L. y Villanueva, P. (2021). Flexibilization at the core to reduce labour market dualism: evidence from the Spanish case. *British Journal of Industrial Relations*, 59(1), 214-235. DOI: 10.1111/bjir.1254mm

Cardoso, D. y Branco, R. (2018). Liberalised dualisation. Labour market reforms and the crisis in Portugal. *European Journal of Social Security*, 20(1), 31-48.

Castles, F. G. (2002). Developing New Measures of Welfare State Change and Reform. *European Journal of Political Research*, 41(5), 613-641. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00024>

Cigna, L. y Fabris, B. L. (2024). Looking beyond the Workplace: Trade Unions and the Politics of Poverty in Italy. *Social Policy & Administration*, 58(7), 1119-1132. DOI: 10.1111/spol.13020

Clegg, D. y Durazzi, N. (Eds.). (2023). *Handbook of labour market policy in advanced democracies*. Edward Elgar.

Confindustria. Confederazione Generale dell'Industria Italiana. (2001). *Azioni per la competitività*. SIPI.

Crouch, C. (1993). *Industrial relations and European state traditions*. Clarendon Press.

D'Harmant, F. A. y Brunetta, R. (1987). The Cassa Integrazione Guadagni. *Labour*, 1(1), 15–56. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9914.1987.tb00104.x>

Di Stasi, A. (2014). *Ammortizzatori sociali e solidarietà post industriale*. Giappichelli.

Eichhorst, W. y Marx, P. (2021). How stable is labour market dualism? *European Journal of Industrial Relations*, 27(1), 93–110.

Emmenegger, P. (2014). *The Power to Dismiss: Trade Unions and the Regulation of Job Security in Western Europe*. Oxford University Press.

Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B. y Seeleib-Kaiser, M. (Eds.). (2012). *The age of dualization: the changing face of inequality in deindustrializing societies*. Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. (1985). *Politics against markets*. Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Polity.

Estévez-Abe, M. y León, M. (2022). Different paths to social investment? En J. L. Garritzmán, H. Silja, H. y B. Palier (Eds.), *The world politics of social investment* (Volume I) (pp. 404–425). Oxford University Press.

Etchemendy, S. y Filc, J. (2001) Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica. *Desarrollo Económico*, 40(160), 675-706.

Eurofound. (2024). *Social Protection 2.0: Unemployment and Minimum Income Benefits*. Publications Office of the European Union.

Ferragina, E. (2022). Welfare State Change as a Double Movement. Four decades of retrenchment and expansion in compensatory and employment-oriented policies across 21 high-income countries. *Social Policy and Administration*, 56(5), 705–725. <https://doi.org/10.1111/spol.12789>

Ferragina, E. (2025). The 'Two Lives' of Esping-Andersen and the Revival of a Research Programme. *Social Policy & Administration*, 59(1), 1-19. DOI:10.1111/spol.13029

Ferragina, E. y Arrigoni, A. (2021). Selective Neoliberalism. *New Political Economy*, 26(6), 964–984. <https://doi.org/10.1080/13563467.2020.1865898>

Ferragina, E. y Arrigoni, A. (2024). The social and political bases of political economy: interpreting and periodizing Italian developments since WWII. *New Political Economy*, 29(5), 770–787. <https://doi.org/10.1080/13563467.2024.2344854>

Ferragina, E. y Filetti, F. D. (2022). Labour market protection across space and time: a revised typology and a taxonomy of countries' trajectories of change. *Journal of European Social Policy*, 32(2), 148–165.

Ferragina, E., Arrigoni, A. y Spreckelsen, T. F. (2022). The Rising Invisible Majority. *Review of International Political Economy*, 29(1), 114-151. doi: 10.1080/09692290.2020.1797853

Ferrera, M. (1996). The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17–37.

Ferrera, M., Fargion, V. y Jessoula, M. (2012). *Alle radici del welfare all'italiana*. Marsilio.

Franzosi, R. (1995). *The Puzzle of Strikes*. Cambridge University Press.

Galacho, E. R. (2006). Las reformas laborales en España (1977-2002). *Filosofía, política y economía en el Laberinto*, (20), 7-22.

Garritzmann, J. L., Häusermann, S. y Palier, B. (2022). *The World Politics of Social Investment. Volume I: Welfare States in the Knowledge Economy*. Oxford University Press.

Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.

Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.

Hastings, T. y Heyes, J. (2018). Farewell to Flexicurity? *Economic and Industrial Democracy*, 39(3), 458-480. <https://doi.org/10.1177/0143831X166337>

Häusermann, S. y Schwander, H. (2012). *Varieties of Dualization? Labor Market Segmentation and Insider-Outsider Divides Across Regimes*. En P. Emmenegger, S.

Hausermann, B. Palier y M. Seeleib-Kaiser (Eds.), *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies* (pp. 27-51). Oxford University Press.

Jara Tamayo, H. X. y Tumino, A. (2021). Atypical Work and Unemployment Protection in Europe. *Journal of Common Market Studies*, 59(3), 535-555. <https://doi.org/10.1111/jcms.13099>

Jessop, B. (1993). Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy. *Studies in Political Economy*, 40(1), 7-39. <https://doi.org/10.1080/19187033.1993.11675409>

Jessoula, M. y Natili, M. (2020). Explaining Italian “exceptionalism” and its end. *Social Policy & Administration*, 54(4), 599-613. <https://doi.org/10.1111/spol.12608>

León, M., Alvariño, M. y Soler-Buades, L. (2022). Explaining morality policy coalitions in Spanish Parliamentary votes. *South European Society and Politics*, 27(2), 197-222. <https://doi.org/10.1080/13608746.2022.2132614>

Maestripiéri, L. y León, M. (2019). *So close, so far?: part-time employment and its effects on gender equality in Italy and Spain*. En H. Nicolaisen, H. C. Kavli y R. S. Jensen

(Eds.), *Dualisation of part-time work: the development of labour market insiders and outsiders* (pp. 55-85). Bristol University Press.

Mahoney, J. y Thelen, K. (Eds.). (2015). *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge University Press.

Malo, M. Á. y Toharia, L. (1997). Economía y derecho del trabajo. *Cuadernos Económicos de ICE*, (63), 155-174.
<https://www.revistasice.com/index.php/CICE/article/view/5788/5788>

Matsaganis, M. (2019). *Greece: The Crisis, Austerity, and the Transformation of Welfare*. En S. Ólafson, M. Daly, O. Kangas y J. Palme. (Eds.), *Welfare and the Great Recession: A Comparative Study* (pp. 83-96). Oxford University Press.

Mingione, E. (1995). Labour Market Segmentation and Informal Work in Southern Europe. *European Urban and Regional Studies*, 2(2), 121-143.
<https://doi.org/10.1177/096977649500200203>

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2001). *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia: proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*.
<https://usb.uniroma2.it/oldsite/torvergata/link/governo/LibroBianco.pdf>

Palier, B. y Thelen, K. (2010). Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany. *Politics & Society*, 38(1), 119-148.

Picot, G. (2012). *Politics of Segmentation: Party competition and social protection in Europe*. Routledge.

Picot, G. y Tassinari, A. (2017). All of One Kind? Labour Market Reforms under Austerity in Italy and Spain. *Socio-Economic Review*, 15(2), 461-482.

Pierson, P. (2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press.

Polanyi, K. (2001). *The Great Transformation*. Beacon Press.

Prosser, T. (2016). Dualization or Liberalization? *Work, Employment and Society*, 30(6), 949-965.

Regalia, I. y Regini, M. (2004). Collective Bargaining and Social Pacts in Italy. En H. C. Katz, W. Lee y J. Lee (Eds.), *The New Structure of Labor Relations: Tripartism and Decentralization*. Cornell University Press.

Rueda, D. (2005). Insider-Outsider Politics in Industrialized Democracies. *American Political Science Review*, 99(1), 61–74.

Rueda, D. (2006). Social Democracy and Active Labour-Market Policies: Insiders, Outsiders and the Politics of Employment Promotion. *British Journal of Political Science*, 36(3), 385–406.

Sampere, X. D. (2003). La otra cara del milagro español. Clase obrera y movimiento obrero en los años del desarrollismo. *Historia Contemporánea*, (26), 91-112.

Simoni, M. y Vlandas, T. (2021). Labour Market Liberalization and the Rise of Dualism in Europe as the Interplay between Governments, Trade Unions and the Economy. *Social Policy and Administration*, 55(4), 637–658.
<https://doi.org/10.1111/spol.12648>

Sola, J. (2013). *La desregulación laboral en España (1984-1997)* (Tesis de Doctorado). Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

Soler-Buades, L. (2025). The Politics of Minimum Income Reform in Spain: explaining unexpected and consensual path departure. *Journal of Social Policy*, 1-18.
doi:10.1017/S0047279425000078

Soler-Buades, L. (2026). A two-dimensional conflict? The new politics of minimum income reform in Southern Europe. *Journal of European Public Policy*, 1-30.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2026.2614064>

Standing, G. (2011). *The precariat: The new dangerous class* (p. 208). Bloomsbury Academic.

Strange, S. (1997). *Casino Capitalism*. Manchester University Press.

Tassinari, A., Bulfone, F. y Gago, A. (2023). Labour Market Policy Reforms in Southern Europe. En D. Clegg y N. Durazzi (Eds.), *Handbook of Labour Market Policy in Advanced Democracies* (pp. 463–477). Edward Elgar.

Taylor-Gooby, P. (2002). The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience. *Journal of Social Policy*, 31(4), 597–621.

Tébar Hurtado, J. (2020). El sindicato en España: del fordismo al capitalismo globalizado (1939-1999). *Sociología del Trabajo*, (97), 1-12.

Thelen, K. (2014). *Varieties of Liberalization*. Cambridge University Press.

Theodoropoulou, S. (2016). National Social and Labour Market Policy Reforms in the Shadow of the EU Bailout Conditionality. En C. de la Porte, C. y E. Heins (Eds.), *The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform* (pp. 95-130). Palgrave.

Toharia, L. y Malo, M. A. (2000). The Spanish Experiment: Pros and Cons of Flexibility at the Margin. En G. Esping-Andersen y M. Regini (Eds.), *Why Deregulate Labour Markets?* (pp. 307-335). Oxford University Press.

354

Watson, M. (2009). Planning for a Future of Asset-Based Welfare? New Labour, Financialized Economic Agency and the Housing Market. *Planning Practice & Research*, 24(1), 41–56. <https://doi.org/10.1080/02697450902742148>

Wenzelburger, G., Zohlnhöfer, R. y Wolf, F. (2013). Implications of Dataset Choice in Comparative Welfare State Research. *Journal of European Public Policy*, 20(9), 1229–1250. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.822908>

Wright, E. O. (2016). Is the precariat a class? *Global Labour Journal*, 7(2), 123-135. <https://doi.org/10.15173/glj.v7i2.2583>

Zárate Tenorio, B. (2014). Social spending responses to organized labor and mass protests in Latin America, 1970-2007. *Comparative Political Studies*, 47(14), 1945-1972. <https://doi.org/10.1177/0010414013519409>

Apéndice

Contenido:

Tabla A1. Descripción detallada y clasificación de las reformas analizadas

Figura A1. Comparación entre nuestras reformas e indicadores existentes

Tabla A2. Guía de los ítems legislativos considerados en el caso italiano

Descripción detallada y clarificación de las reformas analizadas

Explicación de las categorías empleadas para construir la taxonomía de reformas.	
Dominio de política:	A) Legislación de protección del empleo (A1 EPL para contratos típicos y atípicos, A2 indemnización por despido TFR en el caso de Italia). B) Legislación de protección por desempleo (B1 prestaciones por desempleo, B2 fondos de garantía salarial como la CIG en Italia y los ERTE en España). C) Legislación de protección colectiva (C1 estructura de la negociación, C2 indexación salarial como la Scala Mobile en Italia).
Taxonomía del cambio de política:	según la Figura 1, 1) dualización, 2) dualización al alza, 3) re-regulación, 4) dualización a la baja, 5) sin cambio, 6) desdualización al alza, 7) desregulación, 8) desdualización a la baja, 9) desdualización.
Intensidad:	1) las reformas de primer orden ajustan un único aspecto del instrumento de política, como aumentar la duración de las prestaciones por desempleo; 2) las reformas de segundo orden modifican múltiples aspectos de un instrumento de política o transforman uno hasta alterar el propio instrumento; 3) las reformas de tercer orden implican una reorientación fundamental de la regulación del mercado laboral.

Tabla A1. Descripción detallada

Código	Año	Ley	Descripción	Dominio	Tipo	Intensidad
IT1	1970	Ley 300/1970	Introduce un marco general de protección para trabajadores y sindicatos en el lugar de trabajo. Basándose en la Ley 604/1966, que introdujo limitaciones (y compensation's económicas) a los despidos individuales en empresas de más de 35 trabajadores, el Art. 18 garantiza el derecho a la readmisión en caso de despido improcedente, mientras que el Art. 35 limita esta protección a empresas con más de 15 trabajadores.	A (A1/A2)	Re-regulación	3
IT2	1974	Ley 114/1974	Incrementa la cuantía diaria de la prestación ordinaria de desempleo (<i>Indennità Ordinaria di Disoccupazione</i>) de las 400 liras fijadas por el D.L. 129/1966 a 800 liras (aprox. 5 € actuales). Mantiene fuertes continuidades con la legislación del periodo fascista (R.D.L. 636/1939): duración máxima 180 días; requisitos de 2 años de antigüedad y 1 año cotizado en los 2 previos. Los trabajadores agrícolas mantienen reglas diferenciadas. Coexistía con los <i>Trattamenti Speciali di Disoccupazione</i> , más generosos,	B (B1)	Re-regulación	2

Código	Año	Ley	Descripción	Dominio	Tipo	Intensidad
			inicialmente para industria (L.1115/1968) y luego extendidos a construcción (L.12/1970) y agricultura (L.457/1972).			
IT3	1975	Acuerdo Lama-Agnelli	Revisa el mecanismo de cálculo de la indexación salarial (<i>Scala Mobile</i>) mediante la introducción del <i>punto único de contingencia</i> , una revalorización común de los salarios que beneficia a los trabajadores con ingresos más bajos, pues deja de depender del sector, la antigüedad o el nivel salarial.	C (C2)	Re-regulación	1
ES1	1976	Ley 16/1976	Establece que los contratos temporales son una excepción al principio de estabilidad en el empleo. Introduce restricciones al despido libre indemnizado obligando a la readmisión (Art. 35). Reconoce la readmisión en casos de despido improcedente y presume la contratación indefinida como regla general.	A (A1)	Re-regulación	2

Código	Año	Ley	Descripción	Dominio	Tipo	Intensidad
IT4	1977	Ley 675/1977	Amplía el uso de la <i>CIGS</i> en casos de crisis empresarial, permitiendo a las empresas evitar despidos mientras reducen su fuerza laboral sin garantizar la reincorporación. Culmina un proceso de ampliación progresiva de cobertura, generosidad y sectores alcanzados por CIG desde los años 40 y 60, transformándose en un mecanismo híbrido de política industrial y social utilizado para gestionar reestructuraciones y recesiones.	B (B2)	Re-regulación	1
IT5	1977	Ley 91/1977	Deriva de un pacto social de 1977. Suprime la aplicación del <i>punto único de contingencia</i> sobre la <i>Indennità di Anzianità</i> , una prestación económico-laboral híbrida similar a la indemnización por despido pero frecuentemente percibida al jubilarse. Su cálculo dependía del salario final y los años de servicio. La prestación tenía su origen en la <i>Indennità di Licenziamento</i> de 1919, que se fue extendiendo progresivamente a más categorías laborales y causas de extinción de contrato hasta 1966.	A (A2)	Desregulación	1

Código	Año	Ley	Descripción	Dominio	Tipo	Intensidad
ES2	1980	Ley 8/1980 (Estatuto de los Trabajadores)	Introduce un marco general de protección para trabajadores y sindicatos. Los contratos indefinidos siguen siendo la regla general (Art. 15) y los contratos temporales se consideran excepcionales. Mantiene regulación previa para contratos temporales, pero introduce incentivos para la contratación de determinados colectivos (personas mayores, personas con discapacidad, desempleados y jóvenes). Regula despidos: en caso de despido improcedente, el empleador puede optar entre readmisión o indemnización, y la indemnización máxima se reduce de 48 a 42 mensualidades.	A	Desregulación	2
IT6	1980	Ley 427/1980	Establece un tope de 600.000 liras mensuales para prestaciones CIGS y limita incrementos anuales al 80% de la indexación salarial, reduciendo progresivamente su generosidad.	B2	Desdualización a la baja	1
IT7	1981	Ley 416/1981	Amplía CIGS a periodistas, servicios editoriales y agencias de noticias; posteriormente también a servicios de restauración vinculados.	B2	Desdualización a la baja	1

Código	Año	Ley	Descripción	Dominio	Tipo	Intensidad
IT8	1982	Ley 297/1982	Sustituye la <i>Indennità di Anzianità</i> por el <i>TFR</i> . Se calcula como salario anual/13,5 más revalorización (1,5% fijo + 75% inflación). Garantiza rendimiento nominal, pero puede erosionarse en contextos inflacionarios elevados.	A2	Desregulación	2
IT9	1983	Acuerdo Scotti	Reduce el ajuste de salarios a inflación (<i>Scala Mobile</i>) en un 15%, debilitando la indexación salarial automática.	C2	Desregulación	1
IT10	1983	Ley 79/1983	Amplía el uso de contratos temporales a todos los sectores en situaciones de aumento de actividad, reduciendo la conversión automática en indefinidos y aumentando flexibilidad empresarial.	A1	Dualización a la baja	2
IT11	1984	Acuerdo de San Valentino (Ley 219/1984)	Reduce en 3% la indexación salarial (<i>Scala Mobile</i>).	C2	Desregulación	1

Código	Año	Ley	Descripción	Dominio	Tipo	Intensidad
ES4	1984	Ley 32/1984	Normaliza el empleo temporal creando 14 modalidades contractuales precarias y eliminando límites previos a su uso. Consolida la dualización del mercado laboral.	A1	Dualización a la baja	3
IT12	1984	Ley 863/1984	Regula contratos a tiempo parcial fijando duración y distribución de horas. Permite a la negociación colectiva regular proporciones de empleo parcial y funciones.	A1	Dualización a la baja	2
IT13	1984	Ley 863/1984	Introduce <i>Contratti di Solidarietà</i> . Permite reducir jornada para evitar despidos o promover contrataciones con subsidios salariales (50% hasta 24 meses defensivos; 15→5% progresivo expansivos).	B2	Dualización al alza	2
IT14	1987	Ley 56/1987	Extiende el uso de contratos temporales a cualquier situación autorizada por convenios colectivos, aumentando flexibilidad de contratación.	A1	Dualización a la baja	1
IT15	1988	Ley 160/1988	Crea IDO e IRR sustituyendo prestaciones previas. Mejora índice de reemplazo y duración pero mantiene exigencia de antigüedad.	B1/B2	Dualización al alza	3

Código	Año	Ley	Descripción	Dominio	Tipo	Intensidad
			Introduce mayores restricciones al uso de CIG y sobrecostos empresariales.			
IT16	1990	Ley 108/1990	Extiende compensación por despidos improcedentes para trabajadores fuera del Art. 18, con indemnizaciones entre 2,5-14 meses según tamaño empresarial y antigüedad.	A1	Dualización al alza	1
IT17	1991	Ley 223/1991	Reforma CIGS limitando duración y condiciones. Crea <i>Indennità di Mobilità</i> (80% salario el primer año), elimina un tratamiento especial para industria e introduce requisitos más estrictos.	B2	Desdualización a la baja	1
IT18	1992	Protocolo 31 de julio	Abolición de <i>Scala Mobile</i> , dejando ajustes salariales dependientes de negociación colectiva.	C2	Desregulación	3
ES5	1992	Ley 22/1992	Endurece requisitos de acceso a prestaciones por desempleo y reduce su generosidad (80→70% los 6 primeros meses; 60% resto).	B1	Desdualización a la baja	2
IT19	1993	Acuerdo Giugni	Fomenta la contención salarial y la introducción de modalidades contractuales más flexibles (como el trabajo mediante agencias	C1	Desregulación	3

Código	Año	Ley	Descripción	Dominio	Tipo	Intensidad
			temporales). Refuerza la negociación colectiva descentralizada. Base para pactos sociales posteriores.			
IT20	1993	Ley 236/1993	Establece y financia extensiones excepcionales del uso de diversos <i>ammortizzatori sociali</i> (CIG ordinaria y extraordinaria, contratos de solidaridad y fondos de solidaridad), creando precedentes para los <i>Ammortizzatori in Deroga</i> . Mejora prestaciones de desempleo (IDO e IRR) sin modificar criterios estrictos de elegibilidad.	B1/B2	Dualización al alza	1
IT21	1995	Ley 335/1995	Reforma de pensiones que crea una gestión separada para <i>parasubordinati</i> (Co.Co.Co.). Su limitada protección social incentiva el uso de empleo atípico.	A1	Dualización a la baja	1
IT22	1997	Ley 196/1997 (Paquete Treu)	Introduce agencias de trabajo temporal (TAW), reduce períodos de espera entre contratos temporales y flexibiliza su renovación con sobrecostes graduales. Regula trabajo a tiempo parcial sujeto a convenios. Expande considerablemente el empleo atípico.	A1	Dualización a la baja	3

Código	Año	Ley	Descripción	Dominio	Tipo	Intensidad
IT23	1997	Ley 449/1997	Extiende el trabajo a tiempo parcial también a la administración pública.	A1	Dualización a la baja	1
ES6	1993	Ley 22/1993	Reduce la generosidad y accesibilidad de las prestaciones por desempleo (endureciendo condiciones y reduciendo su cuantía).	B1	Desdualización a la baja	1
ES7	1994	Ley 10/1994 (empleo)	Reduce los costes del despido mediante una ampliación de las causas objetivas (ETOP); flexibiliza el empleo parcial y el trabajo temporal; introduce agencias de trabajo temporal; expande contratos formativos.	A1	Desregulación	2
IT24	2000	D.L. 61/2000	Adaptación a la directiva europea 97/81. Facilita contratos a tiempo parcial en modalidades horizontal, vertical y mixta. Reduce cotizaciones empresariales.	A1	Dualización a la baja	1
IT25	2001	D.L. 368/2001	Autoriza contratos temporales siempre que haya causa lícita basada en factores técnicos, productivos u organizativos, con un máximo de tres años acumulados.	A1	Dualización a la baja	2

Código	Año	Ley	Descripción	Dominio	Tipo	Intensidad
ES8	1994	Ley 10/1994 (negociación colectiva)	Descentraliza la negociación colectiva permitiendo “descuelgues” hacia convenios de empresa. Enlaza salarios a productividad.	C1	Desdualización a la baja	1
ES9	1997	Ley 67/1997	Introduce un contrato indefinido de menor coste para mayores de 45, jóvenes y desempleados de larga duración. Disminuye la indemnización por despido improcedente (45→33 días/año).	A1	Desdualización a la baja	3
IT26	2003	Ley 30/2003 / D.276/2003 (Ley Biagi)	Amplía el menú de contratos atípicos (Co.Co.Pro., trabajo intermitente, <i>job sharing</i> , <i>appalto</i> , <i>distacco</i> , <i>vouchers</i>). Permite leasing de contratos indefinidos por agencias. Refuerza cláusulas de flexibilidad en tiempo parcial y jornada.	A1	Desregulación	3
IT27	2005	D.L. 252/2005	Redirige automáticamente el TFR hacia fondos privados de pensiones salvo oposición del trabajador.	A2	Desregulación	2
ES10	2001	Ley 12/2001	Reduce la duración máxima de contratos temporales y generaliza la conversión a indefinidos. Establece indemnización para fin de contrato temporal de uso común.	A1	Desdualización	2

Código	Año	Ley	Descripción	Dominio	Tipo	Intensidad
ES11	2002	Ley 45/2002	Recorta protección al despido eliminando salarios de tramitación y reforzando posición empresarial en procesos judiciales.	A1	Desdualización a la baja	1
IT28	2007	Ley 247/2007	Limita duración total de contratos temporales a 36 meses incluyendo renovaciones. Prohíbe <i>staff leasing</i> . Restringe cláusulas de flexibilidad en tiempo parcial a acuerdos nacionales.	A1	Re-regulación	2
IT29	2008	Ley 133/2008	Reintroduce contratos de cero horas y facilita <i>vouchers</i> . Extiende motivos permitidos para temporalidad vinculados a actividad ordinaria de la empresa.	A1	Dualización a la baja	2
IT30	2009	Ley 191/2009	Reinstaura <i>staff leasing</i> . Amplía uso de part-time y vouchers experimentalmente.	A1	Desregulación	2
IT31	2009	Acuerdo interconfederal 15 abril 2009	Fortalece descentralización hacia convenios de empresa.	C1	Desregulación	1
IT32	2010	Ley 183/2010	Limita a 60 días la impugnación de contratos atípicos abusivos, debilitando protecciones procesales.	A1	Dualización a la baja	1

Código	Año	Ley	Descripción	Dominio	Tipo	Intensidad
ES13	2010	Real Decreto 10/2010	Amplía contrato indefinido bonificado; reduce indemnización (45→33 días). Fortalece transición de temporales a indefinidos en ciertos sectores. Más regulación, pero también ampliación de causas económicas para despido.	A1/A2	Desdualización	2
IT33	2011	Acuerdo interconfederal 28 junio	Potencia negociación colectiva a nivel de empresa.	C1	Desregulación	1
IT34	2011	D.L.138/2011 – Ley 148/2011	Reconfigura la negociación colectiva reforzando primacía del nivel empresa en materias clave como horarios y tareas.	C1	Desregulación	3
IT35	2012	Ley 92/2012 (Riforma Fornero)	Refuerza causas objetivas de despido. Liberaliza temporalidad inicial sin causa. Extiende <i>stop and go</i> contractual. Mayor facilidad para <i>vouchers</i> .	A1	Desregulación	2
IT36	2012	Ley 92/2012 (Riforma Fornero)	Introduce ASPI y Mini-ASPI unificando sistema prestacional de desempleo con mayor cobertura y duración máximo 10 meses.	B1	Re-regulación	3

Código	Año	Ley	Descripción	Dominio	Tipo	Intensidad
			Reforma CIG limitando su uso y potenciando Fondos de Solidaridad Bilaterales.			
IT37	2013	Ley 99/2013	Facilita renovaciones temporales, reduce plazos de <i>stop and go</i> , introduce incentivos a contratación indefinida juvenil.	A1	Dualización a la baja	2
IT38	2013	Acuerdo sobre representación 31 mayo 2013	Fija reglas comunes de representación sindical en empresa y niveles de negociación.	C1	Desregulación	1
IT39	2014	Texto único 10 enero 2014	Reordena criterios de representatividad sindical en empresa y negociación.	C1	Desregulación	1
IT40	2014	Decreto Poletti - D.L.34/2014	Amplía duración máxima de contratos temporales a 36 meses. Establece tope del 20% del personal y hasta 5 renovaciones.	A1	Dualización a la baja	1

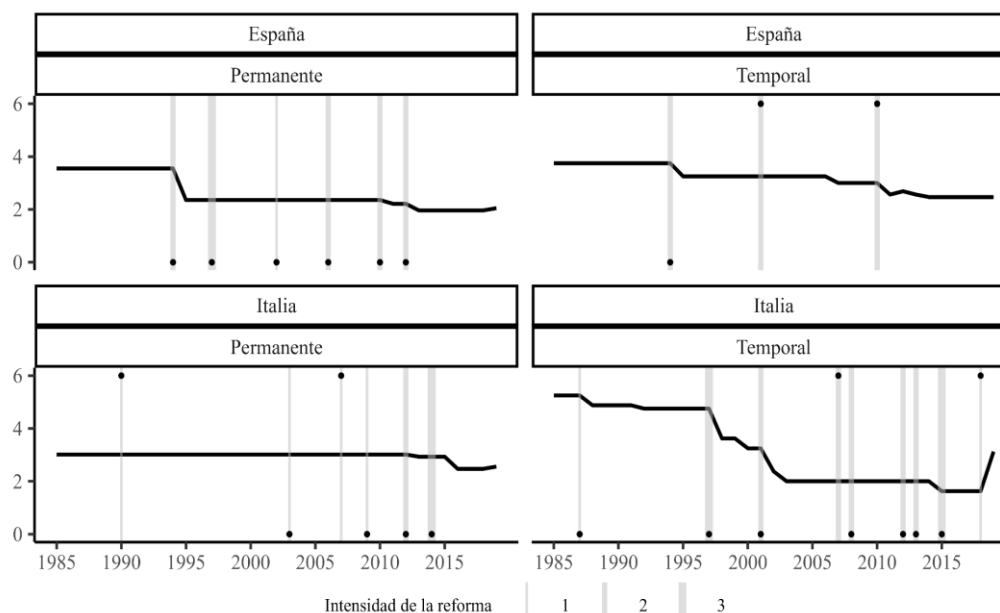
Código	Año	Ley	Descripción	Dominio	Tipo	Intensidad
IT41	2014– 2015	Jobs Act (L.183/2014; D.23/2015; D.81/2015)	Reduce protecciones reinstalatorias del Art. 18. Introduce indemnización creciente con antigüedad. Elimina Co.Co.Pro. y limita Co.Co.Co. Amplía <i>vouchers</i> y flexibiliza tiempo parcial.	A1	Desregulación	3
IT42	2015	Jobs Act (D.L.22/2015; D.L.148/2015)	Crea NASpI con mayor cobertura de desempleo y extiende Fondos de Solidaridad Bilaterales como instrumentos preferentes sobre CIG.	B1	Re-regulación	2
IT43	2017	D.L.25/2017 / D.L.50/2017	Suprime y reintroduce <i>vouchers</i> con restricciones y límites salariales; prohíbe su uso en sectores específicos.	A1	Desdualización al alza	1
IT44	2017	Ley 81/2017	Otorga ventajas fiscales a <i>parasubordinati</i> . Hace estructural DIS-COLL debido a subsistencia de esta forma de empleo.	A1	Desdualización al alza	1

Código	Año	Ley	Descripción	Dominio	Tipo	Intensidad
IT45	2018	Decreto Dignità – L.96/2018 (D.L.87/2018)	Reduce renovaciones permitidas para temporalidad, impone encarecimiento progresivo y ratifica máximos del 20% de plantilla.	A1	Desdualización al alza	1
ES14	2012	Real Decreto 3/2012 (empleo)	Amplía causas de despido económico. Elimina autorización administrativa en despidos colectivos. Flexibiliza horas extra en tiempo parcial. Introduce contrato emprendedores. Facilita agencias privadas de colocación.	A1	Desregulación	2
ES15	2012	Real Decreto 3/2012 (negociación colectiva)	Refuerza primacía de empresa en convenios. Permite modificación unilateral de condiciones salariales por motivos económicos.	C1	Desdualización a la baja	3
ES16	2012	Real Decreto 20/2012	Recorta prestaciones contributivas y asistenciales, endurece requisitos e introduce nuevas obligaciones de activación.	B1	Desregulación	2

Comparación de nuestra clasificación cualitativa con indicadores cuantitativos: el caso de la EPL

En lo que sigue, comparamos el indicador de la Legislación de Protección del Empleo (LPE, o EPL en inglés) de la OECD con nuestra codificación cualitativa de reformas. Esta comparación muestra que varias reformas no se reflejan en los indicadores cuantitativos, lo que confirma la tesis de Taylor-Gooby (2002) de que la codificación cualitativa es más sensible al cambio en las políticas. La Figura A1 permite evaluar la sensibilidad del indicador EPL de la OECD a partir de las reformas registradas en este estudio. La línea traza el indicador EPL por país y tipo de contrato. Este indicador varía en el tiempo, aunque la OCDE no proporciona la base legal de dichos cambios. Las líneas verticales grises señalan las reformas recopiladas, con un ancho proporcional a su intensidad (véanse Tablas A1 y A2). Además, incluimos un punto negro sobre o bajo la línea para indicar si la reforma aumenta o reduce la protección del empleo.

**Figura A1 - Indicador EPL de la OECD (línea horizontal) y nuestras reformas
(barras verticales)**



Fuente: OECD y elaboración de los autores

373

En Italia, varias reformas significativas no aparecen en el indicador EPL, como las protecciones de despido limitadas introducidas en 1990 (L. 108/1990) y la introducción, abolición y reintroducción del *staff leasing* (D. 276/2003; L. 247/2007; L. 191/2009), que permite a las agencias temporales contratar con contratos indefinidos. Estas omisiones subrayan la importancia de analizar cualitativamente las reformas. No obstante, sí se capturan reformas mayores que afectan a los trabajadores indefinidos: la caída menor del EPL corresponde a la L. 92/2012, clasificada como reforma de segundo orden, mientras que la caída mayor se alinea con el Jobs Act (D. 23/2015).

Al mismo tiempo, el indicador EPL se mueve en algunas ocasiones sin que hayamos localizado una reforma que lo explique. Esto sucede en 1991, 1999 y 2002 para los contratos temporales. La OCDE no aporta la fuente de estos cambios. Es plausible que el cambio de 1991 se relacione con la L. 233/1991, que reformó la CIG y permitió contratar temporalmente a trabajadores en “movilidad” sin causa legal específica. La L. 124/1999

(no incluida por su impacto acotado) permitió contratos temporales sin causa legal para docentes. El movimiento de 2002 podría vincularse a la Circolare 42, 1 agosto 2002, que clarificó la aplicación del D. 368/2001, flexibilizando de forma importante los contratos de duración determinada. Finalmente, el aumento de 2018 probablemente refleja la sentencia 194/2018 del Tribunal Constitucional, que reforzó protecciones de despido, fuera del alcance temporal del análisis.

Un patrón similar emerge en España. Las reformas de 1994, 2010 y 2012 se reflejan en el EPL para contratos indefinidos, aunque el indicador muestra cambios contenidos pese a su relevancia. Además, las reformas de 1997 y 2001 no aparecen en la serie de la OCDE.

En España hay dos movimientos menores en el EPL de temporales en 2006 y 2011 que no se captan del todo en nuestro análisis. Para 2006, no hallamos evidencia de que la protección de los *outsiders* disminuyera. Como se observa en la Tabla A1, esa reforma se centró en promover conversiones de temporales a indefinidos, especialmente para salarios bajos, e introdujo límites para encadenar contratos temporales en la misma empresa. De hecho, redujo la proporción de contratos temporales y aumentó las conversiones a indefinidos, aunque sus efectos fueron de corta duración y no redujeron de forma sustantiva el dualismo (Conde-Ruiz *et al.*, 2010²). Para 2011, no hay evidencia de una reforma que mejorara la protección de *outsiders*; ese desplazamiento podría estar vinculado a los cambios de 2010.

En suma, el indicador EPL es menos sensible al cambio de políticas que nuestro análisis cualitativo, que capta un espectro más amplio de reformas. Aun así, algunos cambios menores quedan fuera de nuestras identificaciones. Pese a ello, la trayectoria general del EPL coincide con nuestros hallazgos cualitativos, aunque con menos detalle. Los gráficos muestran una tendencia clara de descenso de la protección, primero para contratos temporales y después para indefinidos, reflejando una transición de dualización a la baja hacia desdualización a la baja. En Italia, la protección de los temporales cae antes (años

² Conde-Ruiz, J. I., Felgueroso, F. y García-Pérez, J. I. (2010). Las reformas laborales en España: un modelo agotado. *Papeles de economía española*, 124, 128-147.

noventa) que la de los indefinidos (años 2010). En España, la gran reforma de temporales se sitúa antes del periodo del EPL (1984), con un descenso notable del EPL en los noventa.

Tabla A2 - Ítems legislativos para Italia

Guía de los ítems legislativos considerados en el caso italiano	
Campo	Subcategorías
Protección del empleo	Contratos típicos: indefinidos. Contratos atípicos: temporales, a tiempo parcial, <i>parasubordinati</i> (especialmente Co.Co.Co. y Co.Co.Pro.), trabajadores de agencia (TAW, incluido <i>staff leasing</i>), <i>vouchers</i> y contratos de cero horas. Indemnización por despido y TFR (Trattamento di Fine Rapporto y su predecesor la Indennità di Anzianità).
Protección por desempleo	Indennità ordinaria di disoccupazione y sucesivas (Indennità Disoccupazione Ordinaria y Indennità Disoccupazione + Indennità a Requisiti Ridotti), ASpI y Mini-ASpI, NASpI, ASDI, DIS-COLL. Prestaciones especiales por desempleo sectoriales. <i>Ammortizzatori Sociali</i> y <i>in deroga</i> : CIG (Ordinaria, Straordinaria e in Deroga), Contratti di Solidarietà, Indennità di mobilità, Fondi di Solidarietà.
Protección colectiva	Centralización/descentralización de la negociación. Indexación salarial (Scala Mobile).