

LA REGULACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO EN ITALIA

INTRODUCCIÓN

Este documento no pretende, en manera alguna, hacer un análisis exhaustivo del mercado de trabajo ni de la regulación del mismo en Italia, sólo busca presentar en, grandes líneas, lo acaecido en tales materias en los últimos años y lo que, en el actual momento, acapara la atención pública. Es un esbozo de lo que podría interesar a quienes, en Colombia, se inclinan hacia estos asuntos.

Las normas legales, entendiendo como tales aquellas regulaciones que tienen una aplicación general en un contexto nacional o regional, y las políticas laborales, se adoptan con el propósito de proteger y/o mejorar las condiciones de los trabajadores, o de quienes aspiran a conseguir un trabajo y un ingreso.

Tales normas y políticas son influenciadas, generalmente, por la situación del mercado de trabajo, por lo que, en primer lugar, daremos una mirada al mercado de trabajo en Italia en los últimos años.

1. EL MERCADO DE TRABAJO EN ITALIA

En el curso de los '80, la economía italiana experimentó tasas de crecimiento de la ocupación inferiores a las de economías más avanzadas, insuficientes para balancear el incremento de la población en edad de trabajar y de la participación en el mercado de trabajo, derivado de un fuerte aumento de la desocupación y de factores territoriales. Durante los años '90 esta incapacidad estructural del sistema italiano de crear nuevos puestos de trabajo parece estar confirmada.

Después de la brusca caída del bienio 1993-1995, la ocupación cambió de tendencia volviendo a crecer, sí bien a ritmos modestos, entre 1996-1997, y de un modo más sostenido en los dos años siguientes. La ganancia neta de puestos de trabajo entre abril de 1993 y abril de 1999 fue de 162.000 unidades, correspondiente al 0.8%.

En lo que concierne a la tasa de ocupación (relación entre los ocupados y la población en edad de trabajar) era del 52.3% en 1999, inferior a la media de la Unión Europea del 63.4% o la del Reino Unido, de 70.3%.

En los 20 años comprendidos entre 1979 y 1999, el número de desocupados¹ aumentó en Italia en 210.000 unidades, y la tasa de

¹ Personas en edad de trabajar (15 a 64 años), no ocupados, incluidos los que no buscan trabajo – estudiantes, amas de casa, etc. -, como los que buscan trabajo.

desocupación, calculada como la relación entre desocupados y la población entre 15 y 64 años, pasó del 45.8% al 47.5% (18.5 millones de personas).

La estructura etaria, se ha modificado en el tiempo: la tasa de desocupación juvenil crece como consecuencia de su mayor participación en el sistema educativo y de la formación, mientras la franja central de edad –35 a 49 años- experimenta una cierta disminución en la desocupación, más sensible entre los 40-44 años.

A nivel territorial en los 20 años indicados, la desocupación se mantiene prácticamente invariable en el noroeste, en parte se reduce en el noreste y el centro y aumenta marcadamente en el sur.

La tasa de desocupación femenina disminuye entre 1979 y 1999 en 5 puntos porcentuales, mientras que la masculina aumenta en casi 10 puntos.

Por otra parte, el análisis efectuado en 1999, muestra que donde los mercados de trabajo son más dinámicos como en el norte, la tasa de desocupación reducida es, además, de naturaleza prevalentemente voluntaria; mientras que en el sur es involuntaria.

En Italia, en octubre de 2001, la tasa de desempleo total era del 9.3%, repartida así:

- Norte: 3.8%
- Centro: 7 %
- Sur: 19%

En cuanto al desempleo por sexo, afecta más a las mujeres: 12.7%, que a los hombres: 7.1%.

1.1 La extensión del trabajo “atípico”

El trabajo atípico, definido usualmente en contraposición a la relación laboral típica de dependencia -a tiempo completo e indeterminado-, encuentra una serie de formas contractuales, tales como el contrato a tiempo parcial y a tiempo determinado (contratos a término estacionales o por sustitución de trabajadores temporalmente ausentes, contratos de formación, trabajos subsidiados por el Estado, trabajo interino), y otros como los contratos de colaboración coordinada y continua y otras formas de trabajo autónomo “para-subordinado”.

En el curso de los '90 en Italia la ocupación atípica dependiente ha registrado un desarrollo sostenido. Entre octubre de 1992 y enero de 2000 aumentan en conjunto 45.2%. La incidencia del trabajo atípico sobre el total de la ocupación dependiente pasa del 10.6% al 15.2%. La relevancia del trabajo atípico es aún más evidente si se analizan el ingreso en la ocupación: en 1999 el 57% de la incorporación en el trabajo dependiente se ha realizado a través de contratos atípicos.

La progresiva extensión del trabajo atípico se ha producido, por lo menos hasta 1997, a costa de la ocupación regular, menos evidente en el último período.

Este fenómeno no se manifiesta en forma homogénea, entre 1993 y 1999 crece en sectores como el comercio, la agricultura y los servicios, mientras que en la industria, en estricto sentido, y en la construcción la flexibilización avanza más lentamente. La dinámica de los últimos años ha contribuido a ampliar las diferencias, mientras en la agricultura el 42% son trabajadores atípicos, en la industria es un poco superior al 9%.

De otro lado, en cuanto hace a las profesiones, el incremento mayor de trabajo atípico se presenta en personal no calificado y de las profesiones relacionadas con las ventas y servicios a las familias.

Si se traslada la atención al lado de la oferta, el incremento de trabajo atípico en los años considerados, se refiere especialmente a las mujeres y a la franja de edad comprendida entre los 15 y 24 años. El análisis por nivel de estudios, por profesiones y por sectores territoriales ponen de presente la existencia de formas tradicionales y de nuevas formas atípicas.

El “nuevo mercado de trabajo” se presenta con fuertes procesos de segmentación y estratificación social. A la tradicional contraposición entre quien tiene un trabajo y quien no lo tiene, se suma y se sobreponen aquellos que tienen un trabajo continuo y los que no, un trabajo tutelado y los que no. Surge también la diferencia entre quien consigue, a través del trabajo, realizar su propia capacidad profesional utilizando su propia formación.

En efecto, un dato interesante de valorar es si la ocupación temporal no representa sólo una fase transitoria en el recorrido laboral de un individuo: cerca del 30% de los 600 mil jóvenes que han encontrado trabajo tanto en 1995 como en 1997 han sido asumidos con contratos a término, 50% con contratos indeterminados y 20% desarrollan actividades autónomas.

1.2 Flexibilidad y movilidad en el mercado de trabajo

La extensión del trabajo atípico, y en particular, el trabajo a tiempo determinado ha puesto en marcha un proceso de flexibilización del mercado de trabajo, no todavía tal que determine efectos relevantes en la movilidad ocupacional total. Entre 1994 y 1999 la tasa de ingreso y salida, ha crecido de manera contenida, en apenas un punto porcentual.

Los limitados efectos del proceso de flexibilización en la tasa de ingreso y salida se atribuyen en primer lugar a la baja incidencia del trabajo atípico en la ocupación dependiente y, en segundo lugar, al hecho que tal proceso ha implicado en medida importante sólo a algunos segmentos ocupacionales.

En cuanto a las diferencias de género, las mujeres tienen mayores probabilidades de encontrar un trabajo que los hombres, pero lo pierden más fácilmente. En cuanto a la edad, se encuentra una minoría de jóvenes con inclinación a la movilidad laboral, y adultos que tienden a una relación de larga o larguísima duración.

En lo que hace a los títulos de estudio, se encuentra en general una mayor estabilidad en la relación de trabajo de las personas con estudios más elevados. Si se mira el plano territorial, los sectores caracterizados con mayor movilidad están en el noreste y el sur: en el primer caso la explicación se encuentra en la dinámica del modelo basado en las pequeñas y medianas empresas, mientras que en el sur obedece a la alta incidencia de la agricultura y la construcción, y a la difusión del trabajo informal.

1.3 La estructura empresarial y la flexibilidad

La flexibilidad que se encuentra en el mercado laboral italiano obedece, en gran medida, a la presencia de microempresas y al trabajo autónomo. En efecto, se registra una presencia mayoritaria de pequeñas y microempresas que, según estimaciones realizadas en el año 2001:

- cubren el 75% del empleo,
- producen el 70% del valor agregado,
- representan la quinta parte de todas las unidades productivas con menos de 100 empleados a nivel europeo,
- las empresas con menos de 20 empleados representan el 90% del total, en Italia,
- el 80% de las 4 millones de empresas italianas está conformada por personas físicas (a nivel individual o asociativo).

1.4 Tipos de flexibilidad

La flexibilidad en Italia se podría esquematizar así:

- *Funcional*: la posibilidad de disponer plenamente de los trabajadores en términos de movilidad entre tareas y reparticiones, contenidos de trabajo y distribución y cantidad del tiempo trabajado;
- *Numérica*: la posibilidad que tiene el empleador de seguir las fluctuaciones del mercado aumentando o disminuyendo el número de trabajadores y las horas de trabajo por día/semana/mes/año;
- *Salarial*: la posibilidad de reducir o aumentar el salario sobre la base de la ubicación geográfica, la evaluación del nivel de adaptabilidad individual, manteniendo al mismo tiempo el principio de la igualdad de salarios para iguales funciones y capacidades.

1.5 El crecimiento de la inmigración

Otro aspecto al que es necesario referirse es el que tiene que ver con la inmigración. En efecto, Italia fue durante un largo período el único de los grandes países industriales sin trabajadores extranjeros, sin embargo a partir de 1972 la presencia de trabajadores extranjeros, de hecho esporádica y local, se convierte en un fenómeno importante y ampliamente difundido.

En los años '80 Italia, después de Alemania, es el país europeo que ha tenido mayor inmigración, y sólo en los '90 se modera, como consecuencia de mayores controles. Los inmigrantes ingresan con visa de turista o por otros motivos temporales, o de manera clandestina, y permanecen de manera "irregular". En el 86, 90 y 96 hubo regularizaciones, actualmente se tramita otra ley para tales efectos; no obstante, no todos se ajustan a las condiciones legales o simplemente, no se someten a la ley.

La inserción de los inmigrantes en el mercado de trabajo es por lo menos "irregular", y se produce especialmente en la industria manufacturera y de mantenimiento de edificios, tanto como en aquellos trabajos "típicos" para inmigrantes como las ventas ambulantes, el trabajo doméstico y estacionales en agricultura. En general, sus puestos de trabajo están en el nivel más bajo de la escala ocupacional.

Los inmigrantes constituyen un elemento esencial en el ciclo productivo de la agricultura mediterránea, y aún en la región meridional, buena parte de la recolección de tomates, uva, frutas y hortalizas está a cargo de aquellos.

En las áreas más industrializadas del nordeste y del centro, aumenta la presencia de operarios inmigrantes en las pequeñas fábricas de la metalmecánica, cerámica, plástico y cemento. En la región central, con mercados de trabajo próximos al pleno empleo, en lo que respecta al trabajo de los inmigrantes puede hablarse de complementariedad y sustitución; mientras que en el sur la situación es diferente, en la medida en que el desempleo es muy elevado.

2. LA REGULACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO EN ITALIA

El debate sobre la política de empleo con mucha frecuencia se ha polarizado sobre la alternativa entre el reconocimiento de las prerrogativas del empleador en la gestión de la fuerza de trabajo y la garantía para el trabajador de no ser discriminado por aspectos extraños a la propia calificación profesional. En realidad, si se mira no sólo al aspecto jurídico formal, sino al efectivo funcionamiento del mercado de trabajo italiano se puede ver que no es en absoluto posible reducir todo a la simple contraposición entre libertad de mercado y "garantismo" burocrático. En efecto, en el mercado de trabajo grupos e individuos que representan la demanda y la oferta de trabajo subordinado se enfrentan, según procedimiento y reglas que pueden ser establecidas por relaciones anónimas

de escasa representatividad relativa, por la intervención pública, por la contratación colectiva o por la costumbre y relaciones primarias o específicas.

2.1 El libre mercado

En primer lugar, el proceso de ajuste entre demanda y oferta de trabajo puede ser dejado al libre juego del mercado individual y concurrente.

Dado el desequilibrio estructural que existe entre demanda y oferta, esta configuración presupone no sólo la debilidad sindical de los trabajadores, sino también un exceso de oferta y la generalización de un comportamiento respetuoso hacia la autoridad empresarial. No obstante, ello no significa ausencia de intervención pública, la que se dirige a eliminar los vínculos y los obstáculos que la costumbre profesional o social ponen a la discrecionalidad empresarial.

2.2 La intervención pública

En segundo lugar, el mercado de trabajo puede ser regulado por el poder público. El ingreso, la permanencia, la movilidad y la salida ocupacional pueden estar regulados por precisas disposiciones legislativas y por tanto sometidos al control de la administración pública.

Con todo es indispensable hacer una distinción ulterior, particularmente relevante en el caso italiano, entre la intervención pública protectora y la intervención pública promocional. La regulación pública puede realizarse a través de normas inderogables y universales, atribuyendo a los órganos administrativos periféricos solamente la tarea de controlar el respeto desde el punto de vista de procedimientos, el único posible en un contexto burocrático tradicional. O, la acción del poder público puede tener el objetivo de reequilibrar la relación entre demanda y oferta sin pretender uniformar rígidamente cada comportamiento, sino confiando a sus organismos profesionales calificados, sobre todo, la tarea de brindar servicios y apoyos (ya sea financieros ya sea formativos), además de impedir situaciones de discriminación.

2.3 La regulación macrosocial

En tercer lugar, la contratación colectiva puede regular el mercado de trabajo, y esta modalidad presenta, dos versiones:

- a) la negociación colectiva se refiere al mercado de trabajo de una empresa y excluye toda presencia pública que vaya más allá de las definiciones de las reglas del juego de la negociación;
- b) la contratación centralizada entre el Estado, sindicatos y empresarios establece, objetivos generales válidos para todo el

mercado de trabajo nacional y delega a los niveles inferiores (territorial y empresarial) la tarea de lograrlos, encontrando así soluciones particulares frente a las más diversas situaciones, aún derogando la norma legal.

2.4 La regulación microsocia

Finalmente, el mercado de trabajo puede ser regulado por redes de relaciones familiares, comunitarias o "clientelistas". Esto es válido no sólo en un sistema económico atrasado y en la "economía informal", sino también en aquellos más avanzados cuando predominan las unidades productivas de dimensiones reducidas o en particulares contextos sociales y políticos. Para diferenciarla de la anterior, ésta se podría denominar "micro-social".

No necesariamente estas cuatro formas o modalidades de regulación se excluyen. En una situación dada una puede ser dominante, como también puede suceder que coexistan diversas modalidades, como ha sucedido por largo tiempo en Italia.

2.5 Los modelos regionales

Una importante característica es la que tiene que ver con las diferencias regionales entre norte, centro y sur. Veamos:

- En el nor-occidente, a partir de los años '60 gracias a la posibilidad de utilizar en los grandes complejos industriales fuerza de trabajo "anónima", desplazada del contexto social de origen, estaban presentes las condiciones para una regulación universal, basada bien en el libre mercado, bien con el control administrativo del Estado, o bien sobre la contratación colectiva. Son las condiciones "modernas" que se suponen válidas para todo el país y que constituyen entonces el marco implícito dentro del cual se deben desarrollar los debates de política del trabajo.
- En la economía periférica de la "Tercera Italia", regulaciones del mercado y regulaciones micro-sociales no se contradicen, más aún se combinan con resultado positivo sobre el plano de la eficiencia productiva. Esto porque las redes de relaciones sociales (en las que el vínculo comunitario está reforzado por la ideología "blanca" o "roja"), garantizan que el trabajador reconozca legitimidad al principio de prestación del servicio y de subordinación.
- En cuanto al sur la regulación "microsocial" presenta un desajuste con la perspectiva universal del control público y con la colectiva de la contratación sindical y con los objetivos de eficiencia de la producción. De hecho, se encuentra una mayor "economía informal".

2.6 Los años '70: de la utopía del control administrativo a la rigidez defensiva

A partir de 1949, la función de colocación de los trabajadores se convierte en una función pública. Sin embargo, las oficinas de colocación no tienen el control real del mercado de trabajo y se limitan a registrar a-posteriori la incorporación de trabajadores efectuada por la empresa.

Al inicio de los años '70 nuevas medidas se sobreponen a las anteriores, en una especie de *estratificación geológica* y se llega a una docena de formas diferentes de inserción laboral; además, ocho o nueve diversas comisiones tripartitas (sindicatos, empresarios, funcionarios públicos) deben ocuparse de aspectos particulares de gestión del mercado de trabajo a nivel nacional y local.

La estrategia sindical en este período está dirigida a imponer un control público que tutele en forma rígida y uniforme la incorporación y conservación del puesto de trabajo a tiempo completo e indeterminado. La lucha contra la precariedad laboral se dirige a eliminar toda vinculación parcial, estacional, así como temporal y ocasional.

En 1970 la “Nueva ley de colocación agrícola” y el “Estatuto de los Trabajadores” hacen más rígido el aspecto protector de la legislación laboral y al mismo tiempo reduce la posibilidad de solicitudes nominales a la oficina de colocación. Sin embargo el resultado es limitado.

2.7 “Fondo de Complementación Salarial”- Cassa Integrazione Guadagni (Cig)

Consiste en que un fondo público –Cassa- paga un porcentaje del salario a los trabajadores (excluidos los directivos y los aprendices) que tienen “suspendido” el contrato de trabajo.

Durante el período de *“cassa-integrazione” ordinaria*, por necesidades contingentes, no debidas a la voluntad del empleador y del trabajador (falta temporal de trabajo, de material indispensable para la actividad de la empresa; daños en las instalaciones; reducción o suspensión de la energía eléctrica, entre otros), está previsto aquel complemento salarial por un período máximo de 3 meses continuos, y en casos excepcionales, por ulteriores períodos trimestrales, sin que en un lapso de dos años pueda superar 52 semanas en total.

La empresa que pretenda recurrir a esta opción debe comunicar previamente a la organización sindical (de la empresa o territorial), la causa de la suspensión, el período y los trabajadores comprometidos. Se prevé la realización de una consulta entre la empresa y los representantes sindicales. El procedimiento para definir la aplicación de la “cassa integrazione” no puede superar los 25 días (o 10 días si la empresa tiene menos de 50 trabajadores).

También se prevé la “*cassa integrazione*” *extraordinaria*, que exige autorización ministerial, por motivos de crisis o reestructuración de la empresa. En el caso de crisis, por un período máximo de un año (prorrogable por 6 meses), y en el evento de reestructuración por un período máximo de 36 meses en un lapso de 5 años.

La Cig completa así la intervención temporal sustentando la reestructuración productiva, transformándose en un verdadero sustituto del licenciamiento por causa económica, al menos para la empresa con una fuerte presencia sindical o importante por el contexto socio-económico.

Una de las razones que explica la aplicación extensiva del mecanismo de la Cig, radica en que los subsidios de desempleo en Italia siempre han sido muy bajos.

Relacionada con lo anterior, se encuentra la movilidad colectiva, acordada entre el sindicato, la empresa que provee la fuerza de trabajo y aquella que la recibe, con la intervención frecuente de la autoridad pública, central y, especialmente en el sur, local. Sucesivas disposiciones legales reconocen la prevalencia del *acuerdo contractual* sobre las disposiciones legislativas en cuanto se refiere a la re-colocación de los trabajadores de las empresas en crisis.

2.8 La ley para la ocupación juvenil (1977)

Es el primer ejemplo en Italia de política activa de empleo, que busca crear nuevas ocupaciones juveniles ofreciendo incentivos monetarios a la empresa y favoreciendo la constitución de cooperativas. El sindicato impone algunos principios para garantizar la vinculación de los trabajadores, y en especial para prevenir la discriminación en la vinculación, como “la llamada numérica” de los aspirantes a colocarse, lo que hace aún más rígido que las condiciones para la colocación, de manera que las empresas prefieren la forma tradicional de contratación.

2.9 La desregulación de los '80

Sucesivas leyes sobre ocupación juvenil abren la puerta a nuevas formas de vinculación laboral, ante la insistencia de las empresas para demostrar que la regulación existente es inadecuada.

El 22 de enero de 1983 se produce un importante acuerdo entre sindicatos, empresas y Gobierno, que prevé, entre otros:

- a) La posibilidad por las comisiones de empleo de hacer más flexible el procedimiento de vinculación al trabajo, aún derogando la normatividad vigente;

- b) La facultad de asumir, de manera nominativa, jóvenes con contrato de “formación-trabajo” a término, y de manera experimental, para todos los trabajadores hasta en un 50% de las necesidades de la empresa;
- c) Los “contratos de solidaridad”, que permiten la reducción del horario con asunción de nuevo personal para evitar o contener el recurso a la Cgi;
- d) Son previstas, igualmente, nuevas posibilidades de empleo a tiempo parcial y a término.

2.9.1 El contrato a término de formación-trabajo y proyectos formativos

Los proyectos formativos, formulados por la empresa, deben ser aprobados previamente por las Comisiones regionales para el empleo, de composición cuatripartita (Estado, región, empleadores y sindicatos), producen un efecto positivo en la vinculación de jóvenes especialmente en el centro y norte, si bien en muchos casos, no eran propiamente utilizados para la “formación de jóvenes”.

El contrato “de formación - trabajo” constituye una forma especial de incorporación laboral, con las siguientes características:

- A tiempo determinado (12-24 meses)
- Retribución inferior en dos niveles con respecto a la prevista para los trabajadores que desempeñan las mismas funciones
- Exoneraciones fiscales para la empresa
- Un itinerario de formación, evaluado por ambas partes y gestionado por la empresa, con una duración variable (80, 100 o 120 horas).

Otro resultado de este tipo de contrato, además de la flexibilidad funcional, se da en la jornada de trabajo, en la medida en que los jóvenes cumplen horarios semanales concentrados durante horas nocturnas, fines de semana y tiempo parcial fragmentado.

2.9.2 Contrato a tiempo determinado

Este tipo de contrato está vigente en la ley italiana desde 1962; no obstante, su aplicación se preveía para casos específicos: reemplazo de trabajadores ausentes para un período dado, trabajo estacional, puntas o ciclos de producción y otros especiales. El cambio fundamental que se dio a finales de los '80 fue el de permitirlo en todos los casos en que la empresa lo requiera, o bien por el acuerdo de las partes sociales, través de negociación colectiva, en la cual se debe determinar el número o porcentaje de estos contratos en la empresa, lo que puede variar según los sectores y tipos de empresas.

2.10 La movilidad laboral

En cuanto hace a los trabajadores en exceso, se restablece el licenciamiento colectivo. Durante o al fin de la Cig, o ya sea con mayores costos sin pasar a través de la Cgi, la empresa puede optar por el procedimiento de movilidad, que comporta el rompimiento del contrato de trabajo. Este procedimiento atiende a una directiva comunitaria que favorece una solución acordada con los representantes sindicales, a los cuales se concede una destacada influencia: los costos para la empresa se reducen a la mitad si se ha llegado a un acuerdo. La discrecionalidad de la empresa en la escogencia de los trabajadores a licenciar se vincula al respeto a tres criterios: cargas familiares, antigüedad en el servicio, exigencias técnico productivas, modificables a través de la contratación. Al licenciamiento corresponde una indemnización por movilidad, proporcionado al tratamiento de Cig y decreciente en el tiempo, por una duración máxima que varía según la edad y el área territorial, y que no puede superar los 4 años, excluyendo los casos en que se llegue a la edad de pensión.

2.11 El “paquete Treu” y el trabajo interino

Entre los contratos de trabajos atípicos, figura el “trabajo interino” por el cual una agencia de empleo temporal asume a término a un trabajador para enviarlo en misión a una empresa que utiliza sus servicios. No obstante el fuerte desarrollo en otros países de la Unión Europea, en Italia ha tenido un desarrollo marginal, estimado en 0.9% de la ocupación total. No obstante, en el “**acuerdo para el trabajo**” de 1996 entre el gobierno, los sindicatos y Confindustria se precisan algunos criterios relativos a este tipo de “trabajo interino”, sin prever una retribución mínima, atribuyendo a la contratación colectiva la tarea definir muchos aspectos.

En el “acuerdo para el trabajo” referido están presentes, entre otros, aspectos que interesan a la regulación del mercado de trabajo: incentivos para el régimen de horarios flexibles y en particular para el trabajo a tiempo parcial y el re-lanzamiento del trabajo socialmente útil, pero la mayor atención está en la *formación*: además de la reforma del aprendizaje se propone la difusión de la *formación continua y permanente*, para lo cual, igualmente, la concertación entre las partes sociales juega un papel preponderante.

2.12 Hipótesis concertativa. La “flexibilidad pactada”

El papel que tienen las partes sociales es significativo, como se ha visto. Mientras que antes la ley tenía la tendencia a ser detallada y descriptiva, a partir de los '90 se asiste a una novedad importante desde el punto de vista jurídico. El nuevo enfoque consiste en formular "leyes-cuadro" más ágiles, que establecen los pilares fundamentales y que encomiendan a las partes sociales la definición de modalidades de aplicación, reconociendo a los acuerdos el valor de ley.

Desaparecido prácticamente el rígido control administrativo, la regulación macro-social fundada en la negociación entre las partes sociales, o aquella micro-social de las redes de relaciones sociales y personales, acompañan a un mercado de trabajo formalmente libre y a la acción pública de tipo promocional.

3. UN NUEVO Y CANDENTE DEBATE.- LA DEROGACIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL REINTEGRO

Relacionado con la flexibilidad del contrato de trabajo se debate el tema del despido y la derogación de la institución del reintegro al puesto de trabajo.

El artículo 18 del Estatuto de los Trabajadores dispone que el juez puede declarar ineficaz el despido sin justa causa o sin motivo justificado y ordenar al empleador el reintegro del trabajador junto con el pago de lo dejado de percibir, desde el momento del despido hasta la reinstalación, sin que la suma respectiva pueda ser menor a 5 mensualidades de la retribución global, incluidas las contribuciones asistenciales.

El trabajador tiene la posibilidad, a cambio del reintegro a su trabajo, de reclamar al empleador una indemnización equivalente a quince mensualidades de la retribución global.

Esta disposición se aplica a los empleadores de más de 15 trabajadores o de más de 5, en empresas agrícolas.

3.1 A quienes afectaría.- Según el último censo efectuado en la industria y los servicios (1996) las empresas que tienen más de 15 dependientes representan cerca del 3% del total, empleando el 68% de la fuerza de trabajo con contrato subordinado.

3.2 La propuesta del Gobierno.- El 15 de noviembre de 2001, el Consejo de Ministro acordó presentar al Parlamento la reforma del artículo 18 del Estatuto de los Trabajadores.

El Ministro de la Actividad Productiva, ha explicado que con el fin de elevar la competitividad es necesaria una mayor libertad para licenciar por parte de la empresa. En efecto, el Gobierno propone una especie de contrato flexible para los nuevos trabajadores, vale decir vinculación a término indefinido pero con la posibilidad para la empresa de despedir por razones productivas y/o de mercado. Según el Ministro, un empleador que tiene hoy la posibilidad de asumir a un joven trabajador a término, lo hace a través de una proliferación de contratos de 4 o 6 meses, así que la propuesta consiste en que lo pueda vincular a tiempo indeterminado, pero con la posibilidad de resolver el contrato por los motivos indicados, pagando una indemnización prefijada y

ligada a los años de permanencia en la empresa y a la cercanía a la edad de pensión.

Según el Gobierno, ello incentivaría, de otra parte, al empleador a dar formación al trabajador y a conservarlo, en lugar de aumentar los contratos de corta duración, reduciendo así la precariedad existente.

3.3 La reacción empresarial

La reacción empresarial, expresada por Confindustria, es ampliamente favorable a la propuesta gubernamental, puesto que en su sentir la norma vigente estimula la informalidad; además, si se considera que actualmente los trabajadores pueden ser vinculados con contratos de formación-trabajo, contratos a término e interinos, el número de trabajadores actualmente protegidos por la norma es una minoría.

3.4 La reacción sindical

La CGIL, por su parte, es contraria a la propuesta del gobierno, ya que en su criterio, se rompería la equidad generacional por cuanto no habría razón para distinguir entre los nuevos y los antiguos trabajadores, éstos últimos amparados por el artículo 18. Adicionalmente, para la CGIL, ya existe una amplia flexibilidad cuando se trata de las exigencias del mercado de trabajo. Otras organizaciones sindicales, como la CISL y la UIL, se declaran dispuestas a aceptar la modificación del artículo 18 en algunas regiones, de manera experimental, y concediendo a los trabajadores una indemnización elevada, proporcional a la edad del trabajador.

3.5 La propuesta presentada al Senado

Finalmente, la propuesta presentada por el Ministerio del Trabajo al Senado, prevé:

Suspender por 4 años el derecho al reintegro en el puesto de trabajo a causa de despido sin justa causa, y sustituir el reintegro por un resarcimiento económico en tres casos:

- 1) Para los trabajadores de las empresas que salgan de la informalidad;
- 2) Para los trabajadores a quienes el contrato a término fijo se transforme en contratos a término indefinido;
- 3) Para los trabajadores vinculados a empresas de 15 trabajadores, cuando aquellos nuevos vinculados hagan que la empresa supere dicho número.

En todo caso, se prevé que se pueda recurrir voluntariamente, tanto al juez como a un árbitro.

3.6 De la propuesta a la huelga general

El debate sobre la reforma del artículo 18 no ha estado exento de fuertes reacciones de las organizaciones sindicales que en varias oportunidades han convocado a la huelga, inclusive a la huelga general; mientras que el Gobierno insiste en que el cambio que se propone no es la liberalización del licenciamiento, más si la posibilidad de ayudar a empresas en crisis, a que otras salgan de la informalidad, y de aplicar el Estatuto de los Trabajadores a empresas de menos de 15 dependientes, las cuales hoy se mantienen fuera de dicho Estatuto.

4. EL PACTO BLAIR-BERLUSCONI, SOBRE OCUPACIÓN FLEXIBLE

El viernes 15 de febrero próximo pasado, en Roma, el presidente del Consejo de Ministros de Italia, Silvio Berlusconi y el Primer Ministro Inglés, Tony Blair, suscribieron un acuerdo relativo a la flexibilidad del mercado de trabajo, que será presentado en el encuentro de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea que tendrá lugar en Barcelona en el mes de marzo próximo.

En resumen, el Pacto suscrito indica que:

- Crear nuevos puestos de trabajo y aumentar la tasa de ocupación son las palabras claves para garantizar una Europa unida y rica. Reducir la desocupación y ofrecer a cada ciudadano la posibilidad de acceder al mercado de trabajo y permanecer ocupado durante su vida laboral son los objetivos más importantes para Europa. Una economía y una sociedad en las cuales los Gobiernos, los empresarios y los trabajadores colaboren para crear “la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo”.
- La economía europea ha sufrido notables cambios estructurales: la modernización y la liberalización de los mercados de productos y servicios, la globalización y el rápido desarrollo de la tecnología de la información y de la comunicación tecnológica. El modelo de ocupación a largo plazo con un único empleador está desapareciendo poco a poco y viene sustituido por una vida laboral hecha con trabajos diversos, que requieren capacidades diferentes. Estas nuevas situaciones representan un reto para los políticos y para los ciudadanos.
- Los mercados de trabajo europeos se caracterizan por problemas estructurales. Por lo tanto, reformas radicales con necesarias para afrontar el reto. Algunas reformas se han hecho, dentro de las cuales la progresiva introducción de una mayor flexibilidad de las normas que obstaculizan el acceso a la ocupación y la actuación de políticas activas de trabajo. Tales reformas han contribuido a hacer que Europa sea más competitiva y a la creación de nuevos puestos de trabajo.

- Sin embargo, para sacar la máxima ventaja de este mejoramiento, en la mayor parte de los países, las actuales normas en materia de ocupación deben ser adaptadas a las nuevas situaciones.
- El Consejo Europeo de Primavera en Barcelona debe establecer nuevas prioridades e individualizar políticas “claves” que conduzcan a la plena ocupación y a una sociedad más unida y más abierta.
- **Flexibilidad, seguridad y eficiencia del mercado de trabajo:**
 - El actual clima de incertidumbre pone de presente la necesidad de un eficiente funcionamiento del mercado de trabajo. Es importante resistir a las presiones de los últimos meses que impelen a retornar a la política tradicional de subvencionamiento y de tutela de los puestos de trabajo, política que en largo plazo tendrán consecuencias dañinas para el crecimiento de la ocupación. Una excesiva reglamentación del mercado de trabajo puede obstaculizar en algunos sectores la reestructuración económica, y se corre el riesgo de volver a aquellos mercados europeos del trabajo escleróticos, aquellos que han registrado una firme desocupación a fines de los años 80 e inicios de los 90.
 - En la Unión Europea en los últimos dos años ha habido un notable mejoramiento de la ocupación y la desocupación ha disminuido, como consecuencia de un crecimiento sostenido, de la menor reglamentación y de políticas activas en el mercado de trabajo. Progresivamente se han eliminado instituciones, normas y prácticas que obstaculizaban la respuesta a los cambios estructurales, con ventajas evidentes en términos de crecimiento de la ocupación. Se trata ahora de promover la posibilidad de encontrar ocupación en el mercado de trabajo, a través del aprendizaje y la formación a lo largo de la vida.
 - Alcanzar los objetivos de ocupación acordados en el Consejo Europeo de Lisboa depende especialmente de las reformas estructurales que permitan una mayor eficiencia y flexibilidad del mercado de trabajo. La integración de los mercados del trabajo y de productos han puesto de presente que el exceso de reglamentación puede impedir el ingreso de jóvenes al mercado de trabajo e influir en la desocupación de largo plazo.
 - Debe encontrarse un equilibrio entre el deseo de flexibilidad de las empresas y la necesidad de seguridad en la ocupación de los trabajadores.
 - Los Estados miembros de la UE deben, cuando sea necesario, revisar la reglamentación existente e introducir normas e incentivos para reducir los obstáculos a la ocupación, facilitar la introducción de una organización del trabajo más moderna. Las partes sociales deberán acordar sobre iniciativas como el desarrollo de un horario de trabajo más flexible, la reducción de lo extraordinario, el incremento del trabajo a tiempo parcial, el aprendizaje a lo largo de la vida.

- Los Estados deben examinar la posibilidad de introducir contratos de trabajo más flexibles y al mismo tiempo, para quienes trabajen con estas nuevas formas, debe garantizarse que tengan la seguridad adecuada. Para aumentar el nivel de capacidad en la empresa, los estados miembros deben examinar los obstáculos que se oponen a la inversión en recursos humanos a través de ventajas fiscales u otros incentivos para el desarrollo de la formación al interior de la empresa.

- **Competencia y movilidad**

- Deben estudiarse acciones dirigidas a mejorar la movilidad y la libre circulación de todos los trabajadores, en especial de los que buscan trabajo.
- Debería aconsejarse a las partes sociales individualizar las principales características de los nuevos mercados de trabajo europeos, en particular la demanda y oferta de especializaciones, la falta de calificaciones específicas y el papel de la formación a lo largo de la vida.

- **Políticas activas e incentivos fiscales**

- Ocupación e inserción social son objetivos estrechamente ligados en el marco de la Estrategia Europea para la Ocupación. Estos principios de carácter general deben configurar las características de la política del mercado de trabajo diseñada en el ámbito del proceso de Luxemburgo.
- La Estrategia Europea para la Ocupación ha tenido menos resultados. No se ha dado suficiente importancia a la necesidad de asegurar un incentivo financiero adecuado por el ingreso de desocupados en el mercado de trabajo. No es suficiente garantizar solamente que los sistemas de incentivos provean un apoyo financiero a quien no encuentra trabajo.
- Ulteriores acciones son necesarias para rediseñar el sistema de sostenimiento a la desocupación, alejándose del tradicional apoyo pasivo a los desocupados con incentivos condicionados que favorezcan el ingreso y reingreso en el mercado de trabajo.
- Existen dos elementos de la máxima importancia para orientar la decisión en materia de política fiscal. Ante todo, la desocupación y la baja participación en el mercado de trabajo son fenómenos que se concentran prevalentemente en determinados grupos sociales. Este fenómeno asume formas diversas en los varios países, según la carencia de competencias o las diferencias regionales, más una característica común es que las personas con bajo potencial de renta tendrán menos posibilidades de encontrar una ocupación calificada. Además, Europa para volverse más competitiva debe potenciar su capacidad de desarrollar y hacer uso de las tecnologías modernas. Hacia este propósito son esenciales la acumulación de capital humano y la participación de los trabajadores en la formación.

- Es esencial reformar el sistema fiscal, de manera que se reduzca la carga especialmente para los trabajadores que devengan rentas bajas.

- **Reglamentación del Mercado de Trabajo**

- Mercados de trabajo más modernos y más flexibles necesitan un nuevo enfoque en la reglamentación legislativa (menos reglas obligatorias, y una reglamentación más suave, basada en las metas de las mejores prácticas) y en la contratación colectiva (acuerdos marcos tanto como contratos colectivos cuasi-legales). Es necesario también un mayor nivel de compromiso de los trabajadores.
- Las partes sociales deben explorar nuevos modos para la negociación colectiva.
- Las medidas adoptadas en la Unión Europea completan, a nivel europeo, un marco general de criterios mínimos esenciales de reglamentación y de tutela social de la ocupación. Debe garantizarse que el resultado obtenido se aplique a nivel nacional.

- **La nueva Estrategia de la Ocupación**

- Una relación más eficaz debe ser establecida entre ocupación, relaciones de trabajo y política macroeconómica.
- La Estrategia Europea para la Ocupación, debe basarse en los siguientes principios:
 - El fomento a la política activa de empleo, una mejor eficacia del servicio público de empleo, comprendida la apertura de este mercado al sector privado;
 - El fortalecimiento de la responsabilidad individual, a través de un severo control de las formas de concesión de beneficios fiscales que equilibre el balance entre el apoyo al ingreso y los incentivos para favorecer la reinserción en el mercado de trabajo;
 - El aumento de la participación de la fuerza de trabajo, en particular de las mujeres y trabajadores de más edad, y el fortalecimiento de la política con miras a conciliar el trabajo y la vida familiar;
 - La garantía de la ocupación en el largo plazo, estimulando a los trabajadores a permanecer en el trabajo y haciendo más flexible el pensionamiento, en particular en el caso de los trabajadores especializados;
 - La consolidación de políticas tendientes a mantener la posibilidad de ocupación de los trabajadores, en particular mejorando los esquemas de formación permanente.

Bibliografia

- <http://www.cgil.it/fiom.Trentino/delegati/manualeDiritti3.htm>
- <http://www.istat.it>
- <http://www.minwelfare.it/news.asp>
- <http://www.rassegna.it/archivio/2000/lavoro/gennaio-giugno/cassaintegrazione.htm>
- <http://www.repubblica.it/online/economia/pensionesei/maroni/maroni.html>
- <http://www.minwelfare.it/minlavoro/ammortizzatori/cigs/casd022002b.asp>
- ISTAT, Rapporto sull'Italia 2000
- Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea. A cura di Gian Primo Cella – Tiziano Treu. Ed. Il Mulino, Bologna, 1998