

La calidad del empleo en la Unión Europea. Debate político y construcción de indicadores

SERGIO GONZÁLEZ BEGEGA*

ANA MARTA GUILLÉN RODRÍGUEZ*

INTRODUCCIÓN

La cuestión del empleo ha ocupado una posición central dentro de la agenda política desde mediados de la década de los años 70. La aparición de los primeros síntomas de erosión del modelo de crecimiento económico vigente desde el final de la Segunda Guerra Mundial situó a los gobiernos nacionales ante la necesidad de apuntalar el empleo a través de medidas orientadas a la creación de puestos de trabajo. En términos generales, puede afirmarse que la visión dominante en torno al empleo ha partido de un enfoque esencialmente cuantitativo. Las medidas tomadas por las autoridades políticas para atajar el problema del desempleo han estado dirigidas, en lo fundamental, a la mejora del rendimiento del mercado de trabajo, o lo que es lo mismo, a la creación del mayor número de puestos de trabajo posibles.

* Departamento de Sociología de la Universidad de Oviedo.

En las últimas dos décadas, y en parte como resultado de la extensión de esta orientación cuantitativa de las políticas de empleo, se han producido transformaciones muy importantes en el mundo del trabajo. La flexibilización de las formas de contratación y de remuneración o la introducción de nuevas formas de gestión de las relaciones laborales por parte de las empresas o la incorporación de nuevos colectivos al mercado de trabajo, como mujeres e inmigrantes, han contribuido a alterar la visión tradicional del trabajo. La cuestión de la calidad del empleo ha ido cobrando importancia a medida que las políticas públicas, de carácter cuantitativo, y centradas en la activación y en el fortalecimiento de la oferta dentro del mercado de trabajo, se mostraban incapaces de detener el deterioro de las condiciones laborales de un número cada vez mayor de trabajadores.

La respuesta pública a este conjunto de cambios en el mundo del trabajo no se ha producido únicamente en el plano nacional, puesto que la Unión Europea ha desarrollado su propio programa político con respecto a las cuestiones de empleo. En el caso de Europa es

necesario prestar atención a los procesos de toma de decisiones y el debate público que tienen lugar a escala supranacional, puesto que las instituciones de la Unión Europea han adquirido una gran influencia sobre las políticas de los países miembros que se canaliza a través del desarrollo legislativo y jurídico comunitaria y del establecimiento de estándares comunes a través de directrices y de recomendaciones.

La orientación de las políticas de empleo de la Unión Europea ha sido, también, fundamentalmente cuantitativa. Las instituciones comunitarias han incidido en la promoción del número de empleos. No obstante, desde la década de los años 90, y coincidiendo con el impulso recibido por el proyecto de integración política y social a partir del Tratado de Maastricht, ha sido posible detectar una mayor preocupación por las cuestiones relacionadas con las características de los puestos de trabajo creados o, dicho en otras palabras, con la calidad del empleo¹.

El objetivo de este artículo es profundizar en el significado de la acción política comunitaria sobre calidad del empleo. En primer lugar, nos detendremos a presentar un breve estado de la cuestión en torno al concepto de la calidad del empleo, haciendo una especial referencia al sentido del mismo desde la perspectiva de la Unión Europea. A continuación, examinaremos las características del discurso comunitario sobre calidad del empleo, comentando su posición actual dentro de la agenda europea y analizando los complejos mecanismos de construcción de indicadores en torno a esta cuestión. Por último, y a modo de discusión, propondremos una serie de reflexiones acerca de las tensiones inherentes a la relación entre las orientaciones cuan-

titativa y cualitativa de las políticas de empleo de la Unión Europea.

EL CONCEPTO DE CALIDAD DEL EMPLEO. LA PERSPECTIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

La cuestión del empleo de baja calidad, de los malos empleos y de la promoción del 'trabajo decente' irrumpe con fuerza en los Estados Unidos y otros países del entorno anglosajón a mediados de la década de los años 80, con la aparición, en primer lugar dentro del sector servicios, de un nuevo modelo de empleo más inestable, discontinuo y peor remunerado que el tradicional.

El reconocimiento de la existencia de un problema de calidad en el empleo dentro de la Unión Europea, y sobre todo en lo que hace referencia a los socios continentales es, como hemos visto, algo posterior. De hecho, la incorporación de esta preocupación a la agenda política comunitaria no se produce hasta mediados de la década siguiente. A pesar de esta diferencia, las características del proceso de erosión de la calidad del empleo no se encuentran sujetas a variantes regionales, sino que encuentran múltiples similitudes a escala global.

Duncan Gallie² ha señalado recientemente que fenómenos tales como la extensión de las nuevas formas de contratación, la introducción de prácticas de gestión de los recursos humanos por parte de las organizaciones que tienen como resultado la intensificación y la flexibilización de las condiciones de trabajo o a la aparición de brechas cada vez más amplias entre colectivos de trabajadores dentro del mercado laboral forman parte de un mismo proceso de cambio de dimensiones transnacionales. Cuestiones tales como la aparición de nuevas formas de empleo y auto-

¹ Ver EYRAUD, F. y VAUGHAN-WHITEHEAD, D.: «Employment and working conditions in the Enlarged European Union», en F. EYRAUD y D. VAUGHAN-WHITEHEAD (eds.), *The evolving world of work in the Enlarged European Union. Process and vulnerability*, Geneva (ILO), 2007.

² GALLIE, D.: *Employment regimes and the quality of work*, Oxford (Oxford University Press), 2007.

empleo, la inadecuación de las capacidades y competencias de la mano de obra, la deslocalización de las capacidades productivas de las grandes empresas, la descentralización de las relaciones laborales o la privatización de los activos públicos, constituyen, todas ellas, retos adicionales a la concepción tradicional de la relación de empleo.

¿Qué entendemos, no obstante, por empleo de calidad? ¿Cuáles son los componentes que, bajo una configuración concreta, permiten hablar de un empleo que satisface las exigencias mínimas para ser calificado como un ‘trabajo decente’? La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define el ‘trabajo decente’ a partir de los siguientes cuatro principios: respeto a los derechos fundamentales del trabajador y a los estándares laborales internacionales; igualdad de oportunidades para todos en cuanto a empleo y remuneración; acceso a la protección social y a la seguridad social; y diálogo social bipartito y tripartito³. No obstante, en realidad, el concepto de calidad del empleo se encuentra sujeto a múltiples interpretaciones. La literatura académica no ha conseguido acordar una definición común de calidad del empleo⁴. Los estudios en torno a esta cuestión han propuesto distintas soluciones a partir de la identificación y combinación de varias dimensiones del empleo⁵. Por un lado, se ha atendido a las características intrínsecas del trabajo, incluyendo la remuneración percibida por el trabajador, la jornada laboral, el

contenido del trabajo (interés, prestigio, independencia) o las competencias exigidas para el desempeño. Por otro, se han examinado los aspectos relacionados con el entorno de empleo, o características extrínsecas del trabajo, tales como las condiciones generales de trabajo, las relaciones interpersonales en el lugar de trabajo, las posibilidades de formación, las expectativas de desarrollo profesional, las coberturas y otros beneficios sociales alcanzados a través del empleo, entre otras.

La determinación de la calidad del empleo depende de consideraciones tanto de carácter colectivo como individual, puesto que refiere igualmente a las necesidades generales de cohesión de la sociedad como a las demandas específicas de cada trabajador, atendiendo a las obligaciones y elecciones efectuadas en su vida no laboral. En este punto es necesario recordar que toda evaluación comprensiva de la calidad del empleo debe incluir una dimensión temporal, puesto que la percepción que el individuo tiene de su empleo puede experimentar variaciones a lo largo de su trayectoria vital y profesional.

Junto a este primer espacio de valoración de la calidad del empleo como un bien colectivo e individual, el concepto de calidad se encuentra sujeto a consideraciones objetivas y subjetivas, siendo éste un aspecto fundamental para la construcción de herramientas de evaluación e indicadores. Adicionalmente, la determinación de las características positivas o negativas de un empleo puede ser efectuada igualmente desde múltiples perspectivas. Aspectos como la introducción de fórmulas de flexibilidad contractual o salarial como elemento dinamizador de los mercados de trabajo pueden ser objeto de interpretaciones bien diferentes dentro de la agenda de los distintos actores⁶.

³ Ver SOMAVIA, J.: *A fair globalization. The role of the ILO*, Report of the Director-General on the Commission on the social dimension of globalization, Geneva: International Labour Organization, 2004.

⁴ KALLEBERG, A.L., RESKIN, B.F., y HUDSON, K.: «Bad jobs in America: standard and non-standard employment relations in job quality in the United States», en *American Sociological Review*, nº 65: p. 256-268, 2007.

⁵ CLARK, A.: *Measures of job satisfaction: what makes a good job? Evidence from OECD Countries*, en OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, nº34, Paris (OCDE Directorate for Employment, Labour and Social Affairs), 2005.

⁶ COATES, D. y LEHKI, R.: *Good work. Job quality in a changing economy*, London: The Work Foundation, 2008.

En este sentido, debemos subrayar que el ejercicio de conceptualización de la calidad del empleo no es, en absoluto, neutral en términos políticos. El establecimiento de unos determinados estándares de calidad y su percepción, por parte de los actores interesados, como adecuados o inadecuados, se encuentra estrechamente ligada a los marcos culturales, normativos e institucionales de la sociedad. El concepto de calidad se encuentra condicionado por el debate político y, tal y como señala Ramón Peña-Casas⁷, su desarrollo en una u otra dirección resulta altamente dependiente de los apoyos que coyunturalmente posea.

En cualquier caso, existe un cierto grado de acuerdo en cuanto a la identificación de una serie de elementos que aparecen repetidamente en las distintas definiciones de empleo de calidad. Tal y como ha señalado recientemente Francis Green, el buen empleo constituye un vehículo para que los trabajadores alcancen un grado de bienestar adecuado a sus expectativas vitales, así como una serie de objetivos personales que varían individualmente. El empleo de calidad genera capacidades de acceso a dicho bienestar y objetivos que se relacionan con la remuneración y los beneficios sociales presentes y futuros derivados del trabajo, tales como protección social, seguro de desempleo o pensiones de jubilación. El buen empleo, además, confiere al trabajador un amplio margen de iniciativa en el desempeño, le integra en los procesos de toma de decisiones asociados a su trabajo, facilita los procesos de aprendizaje y se caracteriza por la variedad de las tareas. El trabajador cuenta así con un alto grado de control sobre su propio trabajo y tiene la posibilidad de elegir. Un empleo de alta calidad es

⁷ PEÑA-CASAS, R.: «Más y mejores empleos. Marcos conceptuales y políticos del trabajo y del empleo en la Unión Europea», en R. GUTIÉRREZ PALACIOS, A.M. GUILLÉN RODRÍGUEZ y S. GONZÁLEZ BEGEGA (eds.), *Calidad del trabajo en la Unión Europea. Concepto, tensiones, dimensiones*, Madrid (Thomson-Reuters), en prensa.

«aquél que concede al trabajador ciertas capacidades – la capacidad y flexibilidad de llevar a cabo un conjunto de tareas sobre las cuales dispone de control personal, colaborando con sus compañeros de trabajo para desarrollar el trabajo en equipo y, sobre esta colaboración, elegir y perseguir una serie de objetivos y demandar unos ingresos a cambio de su trabajo que le permitan acceder a una mayor capacidad de consumo»⁸.

La Unión Europea ha definido su propio concepto de calidad del empleo a través de una Comunicación de la Comisión Europea del año 2001 que identifica una serie de elementos claves sobre los cuales debe apoyarse todo proceso de diseño de políticas y de evaluación. El documento reconoce las dificultades de acotar conceptualmente la calidad del empleo y subraya su carácter multidimensional que, «en su definición más amplia debe tomar en consideración: las características objetivas que se refieren al empleo, tanto en relación al entorno laboral como a los elementos específicos del trabajo; las características del trabajador y su aportación con respecto al trabajo; el ajuste entre las características del trabajador y las exigencias del puesto de trabajo; y la evaluación subjetiva (satisfacción laboral) de este conjunto de características por parte del trabajador individual»⁹.

La determinación de los elementos del empleo de calidad según la Unión Europea se realiza a partir de una evaluación compleja que toma en consideración dos dimensiones distintas. En primer lugar, se alude a las características intrínsecas del trabajo, entre las cuales se atiende a cuestiones tales como

⁸ Ver GREEN, F.: *Demanding work. The paradox of job quality in the affluent economy*, Princeton (Princeton University Press), 2006: p. 14-15.

⁹ EUROPEAN COMMISSION: *Employment and social policies: a framework for investing in quality*, Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2001)313 Final, Luxembourg, 2001: p. 7.

el salario y otras formas de remuneración no salariales, la jornada laboral, el contenido del trabajo, la capacitación y competencias de los trabajadores, la adecuación entre el desempeño y las características del trabajador, las posibilidades de promoción y la satisfacción laboral, subrayando la importancia de hacer uso de criterios de medición objetivos y subjetivos. La segunda dimensión de la calidad del empleo examina aquellos otros elementos que hacen referencia al contexto del empleo y al mercado laboral, incluyendo los aspectos relativos a la seguridad laboral, la estabilidad en el empleo, el acceso a la situación de empleo dentro del mercado laboral, la conciliación de la vida laboral y no laboral, la participación de los trabajadores en los procesos de toma de decisiones que tienen lugar en sus empresas y la no discriminación en el trabajo.

La Comisión Europea propone un total de diez elementos de calidad del empleo alrededor de los cuales se ha articulado el trabajo de diseño de políticas y de evaluación posterior. Los dos primeros hacen referencia a las características intrínsecas del trabajo, mientras que el resto lo hace a otras variables de análisis contextuales relacionadas con el mundo del empleo y el mercado laboral. Para cada uno de estos elementos, se definen una serie de objetivos y estándares políticos que deben ser perseguidos por las autoridades europeas y nacionales y que deben redundar en una mejora global de la calidad del empleo. De igual forma, se examinan los instrumentos de gobierno comunitario que pueden resultar más adecuados para el logro de estos objetivos.

El primer elemento de la calidad del empleo identificado es la *calidad intrínseca del trabajo*, señalándose como objetivo en relación al mismo que el empleo creado en la Unión Europea debe ofrecer recompensas por sí mismo a los individuos, en el sentido de generación de una mayor satisfacción personal con respecto al trabajo. Asimismo, las políticas sociales y económicas de la Unión

Europea y de los socios nacionales deben perseguir que las exigencias de desempeño de los puestos de trabajo creados se ajusten a los conocimientos y capacidades de las personas que acceden a ellos. Debe igual forma, la entrada en situación de empleo debe ser capaz de proporcionar al trabajador un nivel de ingresos adecuado.

El segundo elemento de la calidad del empleo en la Unión Europea hace referencia a *las capacidades, a la formación continua y al desarrollo profesional* del trabajador. El puesto de trabajo debe ser capaz de ofrecer incentivos de mejora de conocimiento y planes de carrera al trabajador. La formación de una mano de obra especializada y de alta cualificación ocupa una posición central en la estrategia de desarrollo económico sostenible definida en la Cumbre de Lisboa y también constituye un elemento central de las políticas activas de empleo, al considerarse que proporciona mayores garantías de acceso y permanencia dentro del mercado laboral. La mejora de la formación de los trabajadores europeos debe alcanzarse a través de la acción política comunitaria y nacional en materia de educación y de la adecuación de los marcos jurídicos nacionales sobre titulaciones profesionales a la realidad del espacio laboral europeo.

La *igualdad de género* constituye el tercer elemento de la calidad del empleo en la Unión Europea. Este componente, el primero de los que hacen referencia a las condiciones contextuales del empleo, incide en la necesidad de asegurar el cumplimiento del principio de igualdad entre hombres y mujeres dentro del mundo del trabajo. Ello es aplicable tanto a las condiciones de empleo en cuanto a remuneración, jornada laboral o desarrollo profesional, entre otras, como a la igualdad de oportunidades de acceso y promoción dentro del mercado laboral. El cumplimiento del objetivo de igualdad de género puede ser perseguido mediante la acción legislativa directa por parte de las instituciones comunitarias y nacionales, de la cual la Ley de Igualdad

española de 2007 es un buen ejemplo¹⁰, y de la aplicación de programas de acción específicos a través de instrumentos como la Estrategia Europea de Empleo.

La *salud y la seguridad en el trabajo* son entendidas como componentes clave de la calidad del empleo. La Unión Europea establece el objetivo de garantizar la creación de puestos de trabajo saludables y seguros para los trabajadores tanto en términos físicos como psicológicos. La mejora de las condiciones laborales en Europa explica el diseño de programas marco específicos, como la estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo, lanzada en 2002¹¹ y renovada el 21 de febrero de 2007 para un nuevo quinquenio (2008-2012)¹², que se orienta a la reducción de la siniestralidad laboral y de las enfermedades profesionales y de otras iniciativas políticas y legislativas de identificación, evaluación y seguimiento de riesgos, integración de la cultura de salud y seguridad en los programas educativos y de formación de los trabajadores, desarrolladas igualmente a nivel nacional y comunitario. Para todos ellos, se considera imprescindible la participación activa de los agentes sociales.

La *flexibilidad y la seguridad (estabilidad) laboral* constituyen el quinto de los elementos de la calidad del empleo en la Unión Europea. De forma coherente con la orientación política dominante de activación y de fortalecimiento de la oferta dentro del mercado de trabajo, el objetivo a alcanzar dentro de este

ámbito es un equilibrio más adecuado entre flexibilidad y seguridad laboral, capaz de conferir el mayor dinamismo posible al mercado laboral y, al mismo tiempo, dotar al individuo de instrumentos para reducir la incertidumbre relativa al empleo. Las políticas comunitarias de *flexiseguridad* se orientan específicamente al desarrollo profesional del trabajador y no a la protección, como tal, del puesto de trabajo. La flexibilidad también se aplica a la plena utilización de las competencias y capacidades y a la movilidad geográfica y ocupacional de los trabajadores a lo largo de su vida laboral. Los instrumentos de gobierno más apropiados para alcanzar este objetivo son, por un lado, la coordinación de los distintos niveles de toma de decisiones políticas a través de mecanismos como el método abierto de coordinación y las actuaciones legislativas y fiscales. Como en el caso anterior, se efectúa un llamamiento explícito a la colaboración de los agentes sociales en el diseño de las políticas de flexibilidad y seguridad.

En relación directa con el elemento de calidad del empleo anterior, la Unión Europea establece un sexto objetivo de mejora relativo a la *inclusión y el acceso al mercado de trabajo*. Las políticas comunitarias y de los socios nacionales deben facilitar la incorporación y la permanencia de los trabajadores en situación de empleo, incluyendo tanto a aquellos que acceden al mercado laboral por primera vez como a aquellos otros que retornan al mismo después de largos periodos de desempleo o inactividad. La mejora de los canales de acceso al mercado laboral como factor de estabilización del empleo y de integración de colectivos desfavorecidos como inmigrantes, jóvenes y trabajadores de edad, con bajos niveles de formación o discapacitados, entre otros, ha sido incluida en la Estrategia Europea de Empleo y forma parte esencial de los programas de activación de los servicios públicos de empleo. Existe además un número creciente de empresas que presta especial atención a estas cuestiones en sus declaraciones de responsabilidad social corporativa.

¹⁰ Nos estamos refiriendo, obviamente, a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, publicada Boletín Oficial del Estado nº71 con fecha 23 de marzo de 2007.

¹¹ Ver LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ, M.P.: «Nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2002-2006)», en *Información Laboral*, nº 12: p. 2-23, 2003.

¹² COMISIÓN EUROPEA: *Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo; estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, COM(2007)62 final, Bruselas, 2007.

El séptimo de los elementos que incluye el discurso comunitario sobre calidad del empleo hace referencia a la *organización del trabajo y la conciliación de la vida laboral y familiar* (no laboral). Este aspecto, que alude a la necesidad de flexibilizar y hacer compatibles las obligaciones relacionadas con el trabajo con aquellas otras que derivan de la vida no laboral, es identificado como clave para la mejora del bienestar, la satisfacción y el rendimiento (productividad) del trabajador. La adecuación de las jornadas laborales de los trabajadores europeos, la introducción de prácticas de trabajo a distancia o la extensión de formas de contratación a tiempo parcial de calidad que constituyan una elección del individuo (y no una imposición derivada de las condiciones estructurales del mercado) ocupan una posición central dentro la Estrategia Europea de Empleo. En relación a estos temas, y tal y como ocurre con otros elementos de la calidad del empleo, el discurso comunitario considera esencial la incorporación de los agentes sociales al diseño de las políticas públicas.

La participación de los trabajadores en el ámbito de la empresa y el fortalecimiento del *diálogo social* constituye el octavo de los elementos de la calidad del empleo a los que alude la Comisión Europea. Según este punto, los trabajadores europeos deben ser informados y deben poder tomar parte en aquellas decisiones que afecten a su vida laboral, entendiéndose que la implicación activa del trabajador en los procesos de toma de decisiones que tienen lugar en su empresa constituye un objetivo clave para la mejora de las condiciones de trabajo en la Unión Europea. El fortalecimiento de los derechos de participación de los trabajadores ha motivado importantes avances legislativos a nivel comunitario desde el lanzamiento en 1985 del Diálogo Social Europeo¹³. Entre ellos destaca, en lo

que refiere específicamente a las relaciones laborales de empresa, la adopción de las Directivas 94/45/CE sobre comités de empresa europeos y 2002/14/CE sobre un marco general de información y consulta a los trabajadores europeos¹⁴.

El noveno de los elementos del discurso comunitario sobre calidad del empleo hace referencia al respeto de la *diversidad y a la no discriminación*. El objetivo es asegurar la aplicación, dentro del mundo del trabajo, del principio de no diferenciación por razones de edad, discapacidad, origen étnico, ideológicas o religiosas o de orientación sexual. El reconocimiento efectivo del derecho de los trabajadores europeos a recibir un mismo trato ha sido objeto de especial atención dentro de la Estrategia Europea de Empleo y ha sido tomado como referencia en el diseño de acciones comunitarias tales como el programa EQUAL y en otras actuaciones financiadas por el Fondo Social Europeo.

El décimo y último de los elementos de la calidad del empleo en la Unión Europea identificados por la Comisión es el *rendimiento laboral general*. Los objetivos establecidos aquí por las instituciones comunitarias son la mejora de los índices de productividad laboral y el logro de altos estándares de vida en todos los socios nacionales de la Unión Europea. Para ello, se propone el refuerzo de estas cuestiones dentro de las políticas económicas y estructurales.

ta del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº 72: p. 251-269, 2008.

¹⁴ Directiva 94/45/CE del Consejo, sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria de 24 de septiembre de 1994, publicada el 30 de septiembre de 1994 (OJ L244/94: 64-72) y Directiva 2002/14 del Consejo, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de trabajadores en la Comunidad Europea de 11 de marzo de 2002, publicada el 23 de marzo de 2002 (OJ L80/02: 29-33), respectivamente.

¹³ Ver KÖHLER, H.D. y GONZÁLEZ BEGEGA, S.: «El Diálogo Social Europeo. De la Macro-concertación comunitaria a la negociación colectiva transnacional», en *Revis-*

El marco conceptual de la calidad del empleo que propone la Unión Europea recoge con amplitud las distintas dimensiones o elementos que caracterizan un buen trabajo y por ello debe ser calificado de ajustado desde el punto de vista del debate académico. Otros aspectos, no obstante, generan mayores problemas. En primer lugar, existen dudas en cuanto al compromiso de la Unión Europea con respecto a la calidad del empleo puesto que, una vez trazado el mapa conceptual que debe orientar las políticas comunitarias y de los socios nacionales en torno a esta cuestión, aparecen ciertas distorsiones entre el discurso y la actuación efectiva de las instituciones.

En segundo lugar, y en íntima conexión con el argumento anterior, la construcción de los indicadores que deben ser tomados como referencia para el diseño de políticas y su evaluación en relación a cada uno de los diez elementos de la calidad del empleo anteriores ha resultado ser mucho más compleja que el ejercicio de definición conceptual al que nos hemos referido a lo largo de este apartado. Las instituciones comunitarias se han encontrado con múltiples problemas a la hora de determinar qué conjuntos de datos deben ser examinados en cada caso y con qué intención, lo cual ha podido contribuir a relegar progresivamente la cuestión de la calidad del empleo dentro de la agenda política europea.

Por último, tampoco parecen tan claras las asunciones efectuadas por los actores políticos y sociales europeos en torno a la existencia de sinergias positivas entre las orientaciones cualitativa y cuantitativa de las políticas de empleo. La Unión Europea ha construido una suerte de círculo virtuoso de las políticas sociales y de mercado de trabajo que asocia rendimiento, creación de puestos de trabajo y calidad, dentro del cual este último concepto se convierte en el eslabón entre la competitividad de la economía europea y la cohesión social¹⁵.

¹⁵ Ver EUROPEAN COMMISSION: *Employment and social policies: a framework for investing in quality*,

No obstante, esta asociación, que constituye el nudo explicativo de la Estrategia de Lisboa (2000), ignora la existencia de tensiones inherentes entre las orientaciones cualitativa y cuantitativa de las políticas de empleo y, al hacerlo, no toma en consideración las limitaciones con las que puede encontrarse la acción política. Los próximos apartados del artículo se ocupan de examinar con mayor detalle cada uno de estos tres problemas, que afectan decisivamente a la aproximación de la Unión Europea a la cuestión de la calidad del empleo.

LA POSICIÓN DE LA CALIDAD DEL EMPLEO EN LA AGENDA POLÍTICA EUROPEA

La cuestión de la calidad del empleo ha ocupado un lugar inestable en la agenda de las instituciones comunitarias. Su aparición, permanencia y actual posición dentro de la misma ha estado sujeta a las incertidumbres propias del proyecto económico y político europeo, siendo posible detectar importantes cambios en los últimos años.

El marco constitucional de la Unión Europea hace una temprana referencia a las cuestiones de bienestar y empleo de los trabajadores europeos. Los Tratados de París (1951) y de Roma (1958) contienen numerosas referencias a las condiciones de trabajo, la participación de los trabajadores o la igualdad entre hombres y mujeres. La primera alusión explícita a la cuestión de la calidad del empleo, no obstante, se produce en el Tratado de Maastricht (1992). Los artículos 125 y 126 del Título VIII sobre Empleo del Tratado de la Comunidad Europea comprometen a las instituciones comunitarias, respectivamente, a «la promoción de una mano de obra cualifi-

Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2001)313 Final, Luxembourg, 2001: p. 17.

cada, formada y adaptable y a mercados laborales capaces de responder al cambio económico» y a «la promoción del empleo como materia de interés común». De igual forma, la Unión Europea se obliga a perseguir «la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, haciendo posible su armonización (...), la adecuada protección social y el diálogo entre los representantes del empresariado y de los trabajadores» a través del Artículo 136 del Título XI sobre Política Social, Educación, Formación Profesional y Juventud del mismo Tratado¹⁶.

A pesar de este reconocimiento, la incorporación efectiva de la cuestión de la calidad del empleo en el debate político comunitario no se produce hasta 1997, con el lanzamiento del conjunto de directrices anuales de acción política sobre empleo que se integran en la Estrategia de Europea de Empleo. La consolidación de la calidad del empleo dentro la agenda de las instituciones europeas se produce tres años más tarde, en 2000, a través de las conclusiones de los Consejos de Lisboa y Niza, el lanzamiento de la Agenda Social de la Comisión Europea correspondiente a ese año y la definición de los objetivos de la Estrategia de Lisboa. El programa de medidas orientadas a dotar a la Unión Europea de un crecimiento económico sostenido y socialmente responsable, reconocía la necesidad de prestar atención no solamente a la dimensión numérica o cuantitativa de las políticas de empleo, sino también a las características de los puestos de trabajo creados. A partir de este momento, los actores políticos y sociales a nivel nacional y europeo, incluidas la propia comunidad académica han desarrollado un nuevo enfoque sobre las políticas de empleo que, sin dejar de atender a la mejora del rendimiento del mercado laboral, busca asegurar el mantenimiento de los niveles de calidad del empleo. Se trataría, por tanto, de que el

énfasis en la promoción del empleo no provoque un abandono de la preocupación por las características de los puestos de trabajo creados y de alcanzar un equilibrio adecuado entre las dimensiones de cantidad y de calidad de las políticas europeas de empleo.

El debate comunitario ha contribuido a la consolidación de una reflexión más compleja acerca de los problemas a los que actualmente se enfrenta el mundo del empleo. A pesar de sus limitaciones, la aportación de la Unión Europea a la discusión (también académica) en torno a la calidad del empleo es indudable, sobre todo en lo que hace referencia a las posibilidades de aplicación directa para el diseño de políticas¹⁷. La búsqueda de la combinación más adecuada de políticas de mercado laboral, sociales y de bienestar y de soluciones de regulación de las relaciones laborales capaces de garantizar el empleo y el bienestar de los trabajadores en un mundo crecientemente competitivo e internacionalizado, constituye uno de los principales objetivos expresados por los actuales responsables del proyecto europeo.

El Consejo de Europa en Estocolmo, celebrado en marzo de 2001, convertía la calidad del empleo en un objetivo transversal de las políticas comunitarias, similar a otras cuestiones de carácter horizontal, como la igualdad de género o la no discriminación. La calidad del empleo pasaba a ser considerada, además, como un elemento esencial del Modelo Social Europeo, fundamentado en la búsqueda del rendimiento económico y competitividad, por un lado y en la cohesión y el fortalecimiento de los sistemas de protección social, por otro. Nueve meses más tarde, en Laeken, se establecían los instrumentos de

¹⁶ SALAIS, R. y VILLENEUVE, R.: *Europe and the politics of capabilities*, Cambridge (Cambridge University Press), 2004.

¹⁷ EUROPEAN COMMISSION: *Promoting decent work for all: The EU contribution to the implementation of the decent work agenda in the world*, Communication for the Commission to the Council, The European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2006)249 Final, Luxembourg, 2006.

evaluación que completaban el marco conceptual de la Unión Europea con respecto a la calidad del empleo.

A partir de 2001, no obstante, es detectable un progresivo deterioro del compromiso de las instituciones comunitarias con respecto a la calidad del empleo. Tal y como señala Davoine¹⁸, resulta evidente que han aparecido fuertes contradicciones entre el sentido de las declaraciones públicas de las autoridades de la Unión Europea y la dirección a la que apuntan sus políticas de empleo. La incidencia en la creación de puestos de trabajo del conocido Informe Kok¹⁹, por ejemplo, permite asegurar que el enfoque de cantidad ha seguido siendo el dominante dentro de la Estrategia Europea de Empleo. Las recientes propuestas de la Comisión Europea para la revisión de la Estrategia sobre empleo y crecimiento económico sostenible para el bienio 2008-2010 confirman esta afirmación y subrayan lo que parece ser una preocupación renovada por las cuestiones de cantidad dentro de un escenario de desaceleración económica y de reparación de los problemas de desempleo.

La realidad actual del discurso comunitario confirma que la calidad ha pasado a ocupar nuevamente un lugar secundario dentro de las políticas de empleo de la Unión Europea. Efectivamente, la calidad del empleo se mantiene como uno de los elementos de la Estrategia Europea de Empleo, aunque ha carecido del soporte necesario como para llegar a convertirse en un aspecto estructural de la misma. Además, se han producido cambios de carácter conceptual que afectan decisivamente a su contenido. La nueva interpreta-

¹⁸ DAVOINE, L.: «Are quantity and quality of jobs correlated? Using, interpreting and discussing the Laeken indicators», *Document de Travail 59 – Centre d'Etudes de l'Emploi CES-Matisse*, París (Université Paris 1), 2006.

¹⁹ KOK, W. (dir): *Jobs, jobs, jobs. Creating more employment in Europe*, Report of the Employment Taskforce, Brussels (European Commission), 2004.

ción de la calidad del empleo, según las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 2007²⁰, enfatiza en la mejora del rendimiento y de la productividad del trabajador como incentivos para la creación de un mayor número de puestos de trabajo.

INDICADORES SOBRE CALIDAD DEL EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA

El Consejo Europeo de Laeken, celebrado en diciembre de 2001, adoptó oficialmente los indicadores de control de los diez elementos de la calidad del empleo en la Unión Europea. La propuesta inicial de la Comisión Europea²¹, revisada por el Comité de Empleo, dio lugar a un total de 31 indicadores divididos en tres categorías según su utilización en el marco de la Estrategia Europea de Empleo. Tal y como señala Ramón Peña-Casas²², ocho de ellos fueron considerados indicadores centrales y han sido utilizados para evaluar las directrices europeas orientadas a la mejora de la calidad del trabajo dentro de la Estrategia Europea de Empleo. Junto a éstos, se definió un conjunto de 23 indicadores de carácter complementario que han sido empleados para examinar el rendimiento de las actuaciones en torno a esta cuestión de los socios nacionales, a través de los denominados Planes nacionales de acción para el empleo. Esta relación

²⁰ EUROPEAN COUNCIL: *Presidency conclusions of the Brussels European Council, 8-9 March 2007*, Doc. 7224/04, 2007.

²¹ Ver nuevamente, EUROPEAN COMMISSION: *Employment and social policies: a framework for investing in quality*, Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2001)313 Final, Luxembourg, 2001: p. 11-14.

²² PEÑA-CASAS, R.: «Más y mejores empleos. Marcos conceptuales y políticos del trabajo y del empleo en la Unión Europea», en R. Gutiérrez Palacios, A.M. Guillén Rodríguez y S. González Begega (eds.), *Calidad del trabajo en la Unión Europea. Concepto, tensiones, dimensiones*, Madrid (Thomson-Reuters), en prensa.

se completó, por último, con una serie de indicadores estructurales o de contexto que exigen la consulta de otros datos y que han formado parte de los instrumentos de evaluación

de la Estrategia Europea de Empleo. La tabla inferior ofrece un resumen de los indicadores para cada uno de los elementos de la calidad del empleo según la Unión Europea.

TABLA 1. INDICADORES DE LA CALIDAD DEL EMPLEO DENTRO DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

Elemento de calidad del empleo	Indicador(es) centrales	Indicador(es) secundarios
<i>Calidad intrínseca del trabajo</i>	Transiciones entre situaciones de no empleo y empleo y, dentro de éste último, entre niveles salariales	Transiciones dentro del empleo según el tipo de trabajo, satisfacción individual con el puesto de trabajo
<i>Capacidades, formación continua y desarrollo profesional</i>	Porcentaje de la población activa en programas de capacitación y formación continua	Datos desagregados por sexo, grupo de edad, formación, estatus laboral, sector de actividad; Porcentaje de población activa que utiliza ordenadores en el trabajo o en el ámbito doméstico con o sin formación relacionada con el empleo
<i>Igualdad de género</i>	Diferencial salarial entre hombres y mujeres	Datos desagregados por grupo de edad, ocupación o sector de actividad; Tasa de empleo por género; Concentración de hombres y mujeres en distintos sectores de actividad
<i>Salud y seguridad en el trabajo</i>	Accidentalidad laboral por 100.000 trabajadores	Porcentaje de afectados por enfermedad profesional con especial atención a los nuevos riesgos como el stress laboral u otros problemas vinculados a las relaciones sociales en el lugar de trabajo
<i>Flexibilidad y seguridad (estabilidad) laboral</i>	Porcentaje de trabajadores a tiempo parcial de carácter voluntario e involuntario. Porcentaje de trabajadores con contrato temporal o indefinido de carácter voluntario e involuntario	Información complementaria sobre derechos legales, movilidad geográfica y cobertura social de los trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial y con contrato temporal e indefinido
<i>Inclusión y acceso al mercado de trabajo</i>	Transiciones entre las situaciones de inactividad, desempleo y empleo	Tasa de empleo desagregada por género, grupo de edad y nivel de formación; Tasa de desempleo de larga duración; Transición de los desempleados en programas de formación al empleo

TABLA 1. INDICADORES DE LA CALIDAD DEL EMPLEO DENTRO DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO (Cont.)

Elemento de calidad del empleo	Indicador(es) centrales	Indicador(es) secundarios
<i>Organización del trabajo y conciliación de la vida laboral y familiar (no laboral)</i>	Tasa de empleo de los individuos en hogares con hijos (0-6 años) y sin hijos	Datos desagregados por género, grupo de edad y nivel de formación; Datos relativos al sistema educativo desglosados en el nivel pre-escolar no obligatorio o equivalente y la educación primaria obligatoria
<i>Diálogo social</i>	Ninguno	Porcentajes de afiliación, cobertura de convenios colectivos, conflictividad laboral, cobertura de los órganos de representación de empresa, etc.
<i>Diversidad y no discriminación</i>	Ninguno	Diferenciales en la tasa de empleo desagregada por grupo de edad, inmigrantes, discapacitados y minorías étnicas, atendiendo a los niveles de formación
<i>Rendimiento laboral general</i>	Evolución de la productividad laboral medida en relación al producto interior bruto (PIB) <i>per capita</i> de los empleados por hora trabajada	Datos desagregados por género, grupo de edad, estatus laboral, formación, etc.

Cualquier evaluación detenida del listado de indicadores aprobados en Laeken sugiere la existencia de una serie de problemas. Por un lado, aparecen dos elementos de la calidad del empleo que carecen de indicadores centrales: diálogo social y diversidad y no discriminación. En el primer caso, además, los indicadores secundarios que propone la Comisión Europea han tenido un carácter esencialmente tentativo y no han sido convenientemente desarrollados a consecuencia de las fuertes diferencias de tradiciones de relaciones laborales, instituciones y derechos de representación de los trabajadores entre los estados miembros. El caso de los indicadores de control relativos al elemento de calidad del empleo de diversidad y no discriminación es bastante similar al anterior. Esta dimensión

tampoco dispone de un indicador central. La explicación aquí parece estar asociada a la inexistencia de una aproximación política común al problema de la integración social de determinados colectivos, particularmente los inmigrantes.

En segundo lugar, llama la atención la exclusión de las cuestiones de remuneración de los trabajadores, a las cuales los indicadores de Laeken no hacen ninguna referencia. Este hecho resulta aún más sorprendente si consideramos que el salario ha constituido una dimensión central de la investigación académica sobre calidad del empleo, como elemento de medición objetiva de la misma e íntimamente relacionado con la satisfacción del trabajador y su nivel de bienestar gene-

ral. Lo cierto, es que en un principio, la propuesta de indicadores potenciales de la Comisión Europea sí incluía ciertas referencias al salario. El elemento de calidad intrínseca del trabajo efectuaba una breve alusión al problema del salario, indicando que el empleo creado en la Unión Europea debería garantizar un nivel de ingresos adecuado al trabajador. Asimismo, se adelantaban algunos posibles indicadores para la evaluación de este objetivo, tales como el reparto de ingresos dentro de la renta nacional, la proporción de trabajadores con salarios bajos o el porcentaje de trabajadores pobres. No obstante, la iniciativa de la Comisión fue rechazada debido a la oposición de algunos socios nacionales dentro del Consejo Europeo que fundamentaron su negativa en la imposibilidad constitucional de abordar las cuestiones relacionadas con los salarios a escala europea, según queda recogido por el artículo 137.6 del Tratado de la Unión Europea. El resultado de este proceso es que el diseño final de indicadores incurre en una fuerte contradicción, al obviar la dimensión salarial de la calidad del empleo y por ello resulta incompleto. La única referencia (parcial) a la cuestión del salario dentro de los indicadores de control de la Unión Europea se produce en relación a las transiciones internas a la situación de empleo, y refiere a la progresión salarial o la mejora de las condiciones de remuneración de los individuos que acceden a un buen empleo.

Siguiendo con los vacíos identificados en los indicadores de control propuestos por la Unión Europea, cabe destacar también la ausencia de referencias a la intensidad del trabajo, aspecto éste de creciente importancia en las investigaciones sobre calidad del empleo²³. La investigación ha subrayado la existencia de un fuerte vínculo entre el ritmo de trabajo y la satisfacción del trabajador, en cuanto a su percepción subjetiva de las condi-

ciones de trabajo. El desarrollo de indicadores relativos a la intensidad del trabajo alude específicamente a la calidad intrínseca del trabajo, pero también puede ser transversal a la organización del trabajo y la conciliación de la vida laboral y familiar. La flexibilidad de horarios o la posibilidad de introducir modificaciones en la jornada laboral constituye un elemento central de las políticas de conciliación. En cualquier caso, la no inclusión de la intensidad del trabajo en la serie de indicadores de control sobre calidad del empleo no parece deberse a motivos políticos, como en el caso anterior, sino más bien a dificultades de disponibilidad de datos relativos a esta cuestión a escala europea.

El último de los problemas relativos al contenido y a la naturaleza de los indicadores de control es, si cabe, aún más complejo que los anteriores, puesto que refiere a los fundamentos lógicos de la aproximación de las instituciones comunitarias a la cuestión de la calidad. Francis Green²⁴ ha indicado que los importantes vacíos de los elementos de calidad del empleo según la Unión Europea y de sus indicadores asociados son debidos a la preeminencia de las consideraciones políticas. El marco conceptual y de evaluación de rendimientos que proponen las instituciones comunitarias está condicionado por una serie de criterios preexistentes y no ha sido construido a partir de un análisis en profundidad de las teorías económicas y sociales en torno a la calidad del empleo. Su validez, por tanto, es solamente parcial, al obviar debates tan importantes como los que hacen referencia a la relación existente entre calidad del empleo y salarios o entre calidad del empleo e intensidad del trabajo. La Unión Europea también prefiere obviar el conflicto potencial inherente a la relación entre empleados y empleadores, tal y como muestra el escaso desarrollo de los indicadores de control que refieren al

²³ Ver GREEN, F. y MCINTOSH, S.: «The intensification of work in Europe», en *Labour Economics*, nº 8, p. 291-308, 2001.

²⁴ GREEN, F.: *Demanding work. The paradox of job quality in the affluent economy*, Princeton (Princeton University Press), 2006: p. 21-22.

elemento de calidad del empleo de participación de los trabajadores y diálogo social.

Robert Salais²⁵ incide en los argumentos anteriores al señalar que la aproximación de la Unión Europea a la cuestión de la calidad del empleo se encuentra lastrada, desde un primer momento, por la existencia de una clara jerarquía de los aspectos cuantitativos sobre los cualitativos. Las políticas comunitarias inciden en objetivos cuantificables que son perseguidos a través del ajuste de los estándares sociales y económicos o, dicho de otra forma, a través de alteraciones en el discurso de calidad. Según este autor, el propio vocabulario europeo en materia de empleo se encuentra impregnado de un sentido que consagra la preeminencia de la cantidad sobre la calidad. En este sentido, no debemos olvidar que la cuestión de la calidad fue introducida en el debate europeo con posterioridad a la de cantidad y que, para hacerse visible, ha debido adaptarse a un marco semántico, político y normativo preexistente que ha condicionado sus contenidos y sus procedimientos.

En lo que refiere a la construcción de los indicadores de control sobre la calidad del empleo, surge un problema similar. Los instrumentos comunitarios de definición política en materia de empleo, como la Estrategia Europea de Empleo, se fundamentan en el establecimiento de objetivos cuantificables. La importancia que se confiere a estos objetivos es tal, que la estimación de los resultados potenciales de cualquier acción política se convierte en un requisito previa al lanzamiento de cualquier iniciativa a la arena pública comunitaria. Este hecho, que se encuentra en la raíz de la disociación entre cantidad y calidad dentro del discurso euro-

peo, legitima la introducción de herramientas de medición cuantitativas tales como tasas y porcentajes dentro de los indicadores de control de calidad y consolida la subordinación del primero al segundo de estos conceptos.

«El elemento subyacente de la evaluación mediante indicadores es la creencia de que todas las características propias de la naturaleza de las acciones a tomar pueden ser analizadas a través de la yuxtaposición de escalas cuantitativas unidimensionales. Estas acciones son consideradas equivalentes de acuerdo con unos principios generales de evaluación y, en último término, llegan a ser percibidas como idénticas desde el punto de vista de las soluciones políticas a adoptar. Se trataría, únicamente, de determinar si un indicador concreto experimenta un cambio positivo a lo largo del tiempo o resulta mayor en la circunstancia A que en la circunstancia B. Así, la definición y puesta en marcha de la política pierde su vinculación con la realidad que pretende abordar. La evaluación se compartimenta en tantos segmentos como indicadores y escalas unidimensionales existan. Cada segmento individual se reconstruye y aísla de los otros en la acción política»²⁶.

A MODO DE DISCUSIÓN. CANTIDAD Y CALIDAD EN LA POLÍTICAS EUROPEAS DE EMPLEO

Tal y como hemos señalado, la aproximación política de la Unión Europea al problema del empleo se apoya en el diseño de un círculo virtuoso según el cual, la creación de empleo de calidad constituye un instrumento para atraer a los individuos a la situación de trabajo y evitar las salidas prematuras del mer-

²⁵ SALAIS, R.: «Entre el discurso y los hechos: cantidad y calidad del empleo en el debate europeo», en R. GUTIÉRREZ PALACIOS, A.M. GUILLÉN RODRÍGUEZ y S. GONZÁLEZ BECEGA (eds.), *Calidad del trabajo en la Unión Europea. Concepto, tensiones, dimensiones*, Madrid (Thomson-Reuters), en prensa.

²⁶ Ver, nuevamente, SALAIS, R.: «Entre el discurso y los hechos: cantidad y calidad del empleo en el debate europeo », en R. GUTIÉRREZ PALACIOS, A.M. GUILLÉN RODRÍGUEZ y S. GONZÁLEZ BECEGA (eds.), *Calidad del trabajo en la Unión Europea. Concepto, tensiones, dimensiones*, Madrid (Thomson-Reuters), en prensa.

cado laboral. Los buenos empleos representan, por sí mismos, un incentivo para el desarrollo de las competencias y capacidades de los trabajadores, la mejora de las condiciones de trabajo y el aumento de la productividad de las empresas. Tal y como señala Kenworthy²⁷, el empleo de calidad es un activo fundamental para fortalecer la competitividad de la economía en el mercado global y para lograr incrementos en las tasas de empleo.

Los actores políticos y sociales de la Unión Europea reconocen la existencia de un vínculo positivo entre la capacidad de creación de puestos de trabajo, por un lado, y la calidad de los puestos de trabajo creados, por otro. Francis Green²⁸, por ejemplo, subraya la presencia de dinámicas de refuerzo mutuo entre las orientaciones cuantitativa y cualitativa de las políticas de empleo. A pesar de ello, debemos reconocer que existen algunos escenarios en los que, tal y como indica Davoine²⁹, la correlación virtuosa entre cantidad y calidad del empleo no resulta demasiado clara, como tampoco son diáfanos los lazos entre calidad del empleo y mejora del rendimiento de las empresas³⁰ o entre calidad del empleo e incorporación de novedades tecnológicas y organizativas³¹. Parece oportuno que, antes de dar por sentada la existencia de sinergias positivas entre calidad y cantidad transver-

sales al conjunto de las dimensiones del empleo, debemos esperar a que la investigación aporte nuevas evidencias empíricas que apoyen la validez de esta asociación.

Las instituciones comunitarias, además, han prestado una menor atención a la dimensión cualitativa de las políticas de empleo debido a la inherente complejidad del diseño de indicadores capaces de orientar la acción política hacia el objetivo de mejora de la calidad. Tal y como ha ocurrido con los socios nacionales, la Unión Europea ha decidido poner un mayor énfasis en las cuestiones relacionadas con la cantidad por razones esencialmente políticas. La construcción de herramientas de evaluación de carácter cuantitativo ha demostrado ser una labor mucho menos costosa, como también lo es la posibilidad de extraer réditos políticos de la dimensión numérica del empleo (o cantidad de nuevos puestos de trabajo creados), cuyos éxitos resultan mucho más sencillos de presentar ante la opinión pública.

La búsqueda de un equilibrio apropiado entre las orientaciones cuantitativa y cualitativa de del empleo constituye actualmente uno de los principales problemas a los que se enfrentan las autoridades públicas responsables del diseño de estas políticas. La flexibilización de la relación de empleo en sus distintas dimensiones ha tenido como resultado el aumento de los riesgos a los que se debe enfrentar el individuo a lo largo de su vida laboral. De igual forma, la incertidumbre en el mundo del empleo se extiende a otros ámbitos de definición política, trasladando, por ejemplo, grandes presiones hacia los sistemas de protección social. El Estado se enfrenta actualmente a la necesidad de seguir garantizando el bienestar de los ciudadanos en condiciones de cambio del mundo de empleo que introducen nuevas y mayores dificultades para conciliar la vida laboral y no laboral. Las políticas públicas se encuentran obligadas, además, a prestar una especial atención a determinados colectivos de trabajadores, como mujeres, jóvenes, de edad

²⁷ KENWORTHY, L.: «Do affluent countries face an incomes-jobs trade off?», en *Comparative Political Studies*, nº 36: p. 1180-1209, 2003.

²⁸ Ver GREEN, F.: *Demanding work. The paradox of job quality in the affluent economy*, Princeton (Princeton University Press), 2006.

²⁹ Ver DAVOINE, L.: «Are quantity and quality of jobs correlated? Using, interpreting and discussing the Laeken indicators», *Document de Travail 59 – Centre d'Etudes de l'Emploi CES-Matisse*, Paris (Université Paris 1), 2006.

³⁰ PRUJIT, H.: «Performance and quality of working life», en *Journal of Organizational Change Management*, nº13 (4): p. 389-400, 2003.

³¹ RUBERY, J. y GRIMSAY, D.: «ITCs and employment: the problem of job quality», *International Labour Review*, nº 140 (2): p.165-192, 2001.

avanzada, inmigrantes y de baja cualificación, que ocupan los espacios de menor calidad dentro del mercado laboral y se encuentran más expuestos a los riesgos de deterioro de las condiciones de trabajo, de bajo salario o de simple pérdida de empleo.

En este sentido, cabe preguntarse en qué medida el marco conceptual y los indicadores de control actuales de la calidad del empleo en Europa constituyen una base informacional sólida, en el sentido de la definición de Amartya Sen³², sobre la cual edificar las políticas de empleo del futuro. Si la respuesta es negativa, o no resulta totalmente satisfactoria la comunidad académica está obligada a jugar un papel destacado a la hora de ofrecer potenciales soluciones a este problema. La labor de los investigadores, además de examinar las tendencias de empleo, estudiando su significado y anticipando eventuales cambios, debe ayudar a tender puentes entre las dimensiones cuantitativa y cualitativa de las políticas de empleo. Para ello, es necesaria una aproximación sistemática a la cuestión del empleo, reelaborando el marco conceptual y revisando los indicadores existentes (o diseñándolos de nuevo), que permita una evaluación lo más exacta posible del impacto de la acción política sobre este ámbito³³.

³² Ver SEN, A.: «Justice: Means versus freedom», *Philosophy and Public affairs*, nº 19 (2): p. 111-121.

³³ Este es precisamente el propósito de la Acción 03 de la Red de Excelencia de la Unión Europea RECWO-WE (Reconciling Work and Welfare in Europe), centrada en el análisis de la compleja relación entre cantidad y calidad del empleo. Algunos de los resultados de los dos primeros años de funcionamiento de la Acción han dado lugar a una publicación, de próxima aparición, que discute en mayor profundidad las cuestiones que abordamos en este artículo. Ver GUTIÉRREZ PALACIOS, R., GUILLÉN RODRÍGUEZ, A.M. y GONZÁLEZ BEGEGA, S. (eds.), *Calidad del trabajo en la Unión Europea. Concepto, tensiones, dimensiones*, Madrid (Thomson-Reuters), en prensa.

BIBLIOGRAFÍA

- CLARK, A.: *Measures of job satisfaction: what makes a good job? Evidence from OECD Countries*, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, nº34, Paris (OCDE Directorate for Employment, Labour and Social Affairs), 2005.
- COATES, D. y LEHKI, R.: *Good work. Job quality in a changing economy*, London: The Work Foundation, 2008.
- COMISIÓN EUROPEA: *Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo; estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, COM (2007)62 Final, Bruselas, 2007.
- DAVOINE, L.: «Are quantity and quality of jobs correlated? Using, interpreting and discussing the Laeken indicators», *Document de Travail 59 – Centre d'Etudes de l'Emploi CES-Matisse*, Paris (Université Paris 1), 2006
- EUROPEAN COMMISSION: *Employment and social policies: a framework for investing in quality*, Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2001)313 Final, Luxembourg, 2001.
- EUROPEAN COMMISSION: *Promoting decent work for all: The EU contribution to the implementation of the decent work agenda in the world*, Communication for the Commission to the Council, The European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2006)249 Final, Luxembourg, 2006.
- EUROPEAN COUNCIL: *Presidency conclusions of the Brussels European Council*, 8-9 March 2007, Doc. 7224/04, 2007.
- EYRAUD, F. y VAUGHAN-WHITEHEAD, D.: «Employment and working conditions in the Enlarged European Union», en F. Eyraud y D. Vaughan-Whitehead (eds.), *The evolving world of work in the Enlarged European Union. Process and vulnerability*, Geneva (ILO), 2007.
- GALLIE, D.: *Employment regimes and the quality of work*, Oxford (Oxford University Press), 2007.

- GREEN, F.: *Demanding work. The paradox of job quality in the affluent economy*, Princeton (Princeton University Press), 2006.
- GREEN, F. y MCINTOSH, S.: «The intensification of work in Europe», en *Labour Economics*, nº 8, p. 291-308, 2001.
- GUTIÉRREZ PALACIOS, R., GUILLÉN RODRÍGUEZ, A.M. y GONZÁLEZ BEGEGA, S. (eds.), *Calidad del trabajo en la Unión Europea. Concepto, tensiones, dimensiones*, Madrid (Thomson-Reuters), en prensa.
- KALLEBERG, A.L., RESKIN, B.F., y HUDSON, K.: «Bad jobs in America: standard and non-standard employment relations in job quality in the United States», en *American Sociological Review*, nº 65: p. 256-268, 2007.
- KENWORTHY, L.: «Do affluent countries face an incomes-jobs trade off? », en *Comparative Political Studies*, nº 36: p. 1180-1209.
- KÖHLER, H.D. y GONZÁLEZ BEGEGA, S.: «El Diálogo Social Europeo. De la Macro-concertación comunitaria a la negociación colectiva transnacional», en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº72: p. 251-269, 2008.
- KOK, W. (dir): *Jobs, jobs, jobs. Creating more employment in Europe*, Report of the Employment Taskforce, Brussels (European Commission), 2004.
- LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ, M.P.: «Nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2002-2006)», en *Información Laboral*, nº12: p. 2-23, 2003.
- PEÑA-CASAS, R.: «Más y mejores empleos. Marcos conceptuales y políticos del trabajo y del empleo en la Unión Europea», en R. Gutiérrez Palacios, A.M. Guillén Rodríguez y S. González Begega (eds.), *Calidad del trabajo en la Unión Europea. Concepto, tensiones, dimensiones*, Madrid (Thomson-Reuters), en prensa.
- PRUJIT, H.: «Performance and quality of working life », en *Journal of Organizational Change Management*, nº13 (4): p. 389-400, 2003.
- RUBERY, J. y GRIMSAW, D.: «ITCs and employment: the problem of job quality», *International Labour Review*, nº140 (2): p.165-192, 2001.
- SALAI, R.: «Entre el discurso y los hechos: cantidad y calidad del empleo en el debate europeo», en R. GUTIÉRREZ PALACIOS, A.M. GUILLÉN RODRÍGUEZ y S. GONZÁLEZ BEGEGA (eds.), *Calidad del trabajo en la Unión Europea. Concepto, tensiones, dimensiones*, Madrid (Thomson-Reuters), en prensa.
- SALAI, R. y VILLENEUVE, R.: *Europe and the politics of capabilities*, Cambridge (Cambridge University Press), 2004.
- SEN, A.: «Justice: Means versus freedom», *Philosophy and Public affairs*, nº 19 (2): p. 111-121.
- SOMAVIA, J.: *A fair globalization. The role of the ILO*, Report of the Director-General on the Commission on the social dimension of globalization, Geneva: International Labour Organization, 2004.

RESUMEN La cuestión de la calidad del empleo, que hace su aparición en la agenda política comunitaria a mediados de la década de los años 90, ha cobrado especial relevancia en los últimos tiempos. La aplicación de las directrices de calidad de las instituciones europeas por parte de los socios miembros se ha traducido en una incorporación progresiva de las consideraciones sobre las cualidades de los puestos de trabajo también a escala nacional. No obstante, la acción política se ha visto afectada por la ausencia de un acuerdo amplio en torno a los elementos que deben formar parte del empleo de calidad o del buen empleo. La Unión Europea ha desarrollado su propio marco conceptual en torno a la calidad del empleo, con la intención de favorecer el establecimiento de objetivos y la evaluación posterior de la actuación política. Sin embargo, dicho marco conceptual ha sido sometido a crítica al presentar vacíos muy significativos.

La aproximación política de la Unión Europea a la calidad del empleo se ha visto afectada, además, por la subordinación de la orientación de calidad a la de cantidad, preexistente, y favorecida por el énfasis de las autoridades públicas en la creación de puestos de trabajo y el maximizado del rendimiento de los mercados laborales. Como resultado de todo ello, la calidad del empleo está presente en la agenda comunitaria, pero no ha conseguido convertirse en un aspecto verdaderamente estructural de la misma.