

Las leyes del trabajo y los trabajadores atípicos

Martine D'Amours

Universidad Concordia

Versión provisoria del 28 de noviembre de 2006

1) OBJETO Y OBJETIVO DEL WORKING PAPER

El objeto de este WP es analizar en qué medida las leyes del trabajo se adaptan a las nuevas realidades del mercado de trabajo, y particularmente, a la proliferación de estatutos de empleos atípicos, a menudo asociados a la precariedad. El caso estudiado es el de una importante reforma de la Ley sobre las normas del trabajo ocurrida en 2002, al término de una movilización de grupos surgidos de la sociedad civil. Esos grupos influenciaron innegablemente el contenido de la reforma, que contiene mejoras sustanciales desde la perspectiva de los trabajadores pobres, pero que no representa casi ninguna mejoría para los trabajadores atípicos. Proponemos aquí explicar tanto el proceso que condujo a la reforma de la Ley sobre las normas del trabajo, así como sus resultados, aproximándonos desde el ángulo de la cuestión del empleo atípico.

2) LA PROBLEMÁTICA Y EL CONTEXTO DE LA REFORMA DE LA LEY SOBRE LAS NORMAS DEL TRABAJO

En Québec y en Canadá, como en muchos otros países, el marco legislativo de protección de los trabajadores se desarrolló fuertemente en la post-guerra, en el momento en que dominaba el empleo asalariado típico. De este modo, el trabajador enfocado por las leyes del trabajo es un trabajador **subordinado**, trabajando de manera **permanente** y a tiempo completa para un solo empleador, **en la empresa de ese empleador**. Desde mediados de los años 1970, un número creciente de trabajadores se encuentran fuera de este modelo. Más de un tercio de la mano de obra québécois y canadiense ocupa hoy un empleo atípico o acumula varios empleos atípicos. Incluimos bajo este término el empleo permanente a tiempo parcial, el empleo temporario (por contrato, en forma ocasional o estacional) a tiempo completo o a tiempo parcial y el trabajo independiente (o autónomo) a tiempo completo o a tiempo parcial.

Estas formas de empleo atípicas son **en general** más precarias que el empleo típico, definiendo la precariedad por cuatro características: la inseguridad del vínculo de empleo, un menor control sobre las condiciones de trabajo y de remuneración (a menudo asociadas al hecho de no estar sindicalizado), una menor cobertura de las leyes del trabajo y los regímenes de protección social, una remuneración débil (Vosko, 2006). En paralelo, asistimos al aumento del número de trabajadores **típicos** que son precarios: trabajan a tiempo completo para un solo empleador por tiempo indeterminado, pero el salario que obtienen se halla próximo a la línea de pobreza y sus beneficios sociales son débiles o inexistentes (Chaykowski, 2005).

Los dos fenómenos se desarrollan así en paralelo: el crecimiento de las formas atípicas (que son en buena medida precarias) en detrimento del empleo típico y el deterioro del "interior" del empleo típico, que no protege más necesariamente contra la pobreza. En este trabajo, nos concentraremos sobre lo que está en juego en cuanto a la protección legal y social de los trabajadores atípicos. De manera general, en efecto, el

derecho del trabajo, los regímenes de protección social y el contenido de las convenciones colectivas no se adaptan a la realidad del trabajo atípico, y más generalmente, si lo abordamos bajo el ángulo del “ciclo vital” (“life course”), a la trayectoria profesional de los trabajadores “móviles”. Con frecuencia los trabajadores autónomos están completamente excluidos de las leyes, regímenes de protección y convenciones colectivas, mientras que los asalariados atípicos están más o menos cubiertos, “más”, si hablamos de trabajadores a tiempo parcial, “menos”, si hablamos de trabajadores temporarios.

En los años recientes, dos piezas importantes de la legislación del trabajo - el Código del trabajo y la Ley sobre las normas del trabajo- han sido objeto de reformas (en 2001 y 2002, respectivamente) y en las diversas etapas, las propuestas de reformas han sido sometidas a consulta pública. En cada uno de los casos, los actores sociales han tratado de influir en la reforma en el sentido de lograr una mejor protección de estos trabajadores.

En el caso del **Código del trabajo** (que regula el acceso a la sindicalización), una de las posturas en relación con el trabajo atípico residía en un eventual ampliación de la noción de asalariado, para incluir allí al contratista dependiente económicamente de un solo locador de obra o servicios, lo que hubiera tenido como efecto permitirle el acceso a la sindicalización. Esta propuesta suscitó siempre reacciones opuestas entre los actores sociales: promovida por los sindicatos y los grupos comunitarios, fue denunciada por las asociaciones patronales. Las orientaciones ministeriales inicialmente presentadas y una primera versión del proyecto de ley retuvieron esta propuesta, pero el proyecto final de ley la abandonó. En lo que se percibió como un “premio consuelo”, el ministro de trabajo se comprometió entonces a crear un comité de expertos encargado de formular recomendaciones sobre las necesidades de protección social de los trabajadores en situación no tradicional. Este comité, formado por tres universitarios (presidido por el profesor Jean Bernier de la Universidad Laval), comenzó a trabajar en marzo de 2002 y remitió su informe en febrero de 2003. Volveremos sobre este punto.

En el caso de la **Ley sobre las normas del trabajo**, uno de los asuntos importantes concernía a la posibilidad de prohibir las disparidades de trato según el estatuto de empleo, y especialmente, la práctica, hasta aquí legal, que consiste en pagar un salario horario inferior a los trabajadores atípicos. Es preciso incluir aquí algunas consideraciones sobre esta ley que a menudo ha sido calificada de “convención colectiva de los no sindicalizados”, ya que establece normas de base: ningún empleador (y ninguna convención colectiva) pueden ir por debajo. Dicho de otra manera, esta Ley rige para los trabajadores no sindicalizados (el 60% de la mano de obra) pero, de rebote, tiene un impacto sobre la situación de los trabajadores sindicalizados. Estas normas conciernen especialmente al salario mínimo (cuya tasa se fija por reglamento), a la duración del trabajo, las licencias por día feriado y las vacaciones, las licencias por maternidad, el derecho de impugnar un despido sin justa causa, etc. El Québec se distingue de otras provincias canadienses por la variedad de sus normas (especialmente el recurso en caso de despido sin justa causa) y por su salario mínimo más elevado (con excepción de Colombia-Británica y de Nunavut) (Trudeau, 2004).

Desde su adopción en 1979 (en reemplazo de la Ley sobre el salario mínimo), la Ley sobre las normas del trabajo (en adelante LNT) ha sido objeto de dos reformas importantes, una en 1990 y la otra en 2002. El origen y el contenido de la última reforma

han sido fuertemente influenciados por las demandas de los movimientos sociales, entre los cuales el movimiento *Au bas de l'échelle* adquirió liderazgo.

3 y 4) LOS ACTORES Y SUS LOGROS

Un actor surgido de la sociedad civil

Au bas de l'échelle (en adelante ABE) es un grupo popular de defensa de los derechos de las trabajadoras y trabajadores no sindicalizados. Ejerce presiones políticas para mejorar los derechos de estos trabajadores, pero les ofrece también servicios, especialmente, un servicio de información telefónica y de sesiones colectivas de información sobre las leyes del trabajo. Coordina el Frente de defensa de los no sindicalizados, que agrupa una treintena de organismos comunitarios y sindicatos. Nacida en 1975, *Au bas de l'échelle* es considerado con justicia, en el medio comunitario y sindical, como el grupo especialista en la Ley sobre normas del trabajo.

La cuestión del trabajo atípico y precario emerge en los grupos comunitarios y sindicales durante los años 1980. *Au bas de l'échelle* publicó un primer documento sobre este tema en 1996 (*Atención! Trabajo precario*). Sus análisis y reivindicaciones son alimentadas por su servicio de información telefónica, que recibe alrededor de 2000 llamadas por año y le permite conocer las realidades vividas en el medio de trabajo. El documento de 1996 hacía blanco en cuatro tipos de situaciones: las medidas de empleabilidad para los sin empleo beneficiarios del seguro de desempleo o de asistencia social, el empleo a tiempo parcial, el trabajo temporario derivado de las agencias de colocación y el trabajo autónomo.

En 2000, ABE publica otro documento (*Una reforma en profundidad, es el momento!*) que reclama una gran reforma de la LNT. La producción de tal documento exige un trabajo de largo aliento: formación de un comité especial que agrupe a especialistas de diversas disciplinas, especialmente juristas expertos en derecho del trabajo, consultas con distintos grupos partenaires (en particular, las grandes organizaciones sindicales), la discusión de cada una de las reivindicaciones con el consejo de administración y la asamblea general de miembros (200 individuos provenientes de diversas regiones del Québec). Para los dirigentes de *Au bas de l'échelle*, es esencial implicar en el proceso a los trabajadores que están directamente afectados por los problemas, y construir un consenso con la base del organismo, que será convocada a apoyar en seguida las diferentes acciones propuestas por el organismo.

Una campaña reclamando una reforma en profundidad de la LNT

Los pasos que condujeron a la publicación del documento *Una reforma en profundidad, es el momento!* duró más de un año en total.

El documento contiene unas sesenta reivindicaciones, seis (6) de las cuales fueron juzgadas prioritarias:

- igualdad de trato para todos los estatutos de empleo (prohibición de disparidades salariales según el estatuto de empleo; indemnización para compensar la ausencia de beneficios sociales de los trabajadores atípicos);
- la restricción del falso trabajo autónomo (prohibición de forzar a un trabajador a incorporarse o firmar un contrato de locación de obra o servicios para conservar un empleo normalmente asalariado; presunción de relación de dependencia salarial);

- la posibilidad de valerse del recurso frente a un despido sin justa causa luego de un año de servicio continuado (en lugar de tres años);
- diferentes medidas concernientes a la duración del trabajo y las licencias (jornada normal de 8 horas, posibilidad de rechazar horas extras, algunas licencias pagas por enfermedad y responsabilidades familiares);
- instauración de un recurso contra el acoso psicológico en el trabajo;
- la inclusión completa de cuidadoras y trabajadoras domésticas en la Ley.

Desde su publicación en 2000, el documento fue difundido entre los grupos comunitarios y sindicales, los representantes y los medios de comunicación. La ministra de Trabajo se mostró abierta a la idea de una reforma, por lo que ABE decidió lanzar una campaña pública de envergadura. La campaña, que comenzó en febrero de 2002, fue construida alrededor de dos ejes: el primero consiste en construir dentro de los movimientos sociales y en la sociedad de Québec el consenso más amplio posible en apoyo a las seis reivindicaciones prioritarias, y el segundo, interactuar con la política a fin de influenciar el contenido de la reforma en el sentido de estas reivindicaciones prioritarias.

Construir el consenso

La construcción de un consenso comienza con el proceso de producción del documento de análisis y de elaboración de las reivindicaciones. Se trata de un consenso al interior de la organización, pero también con sus principales partenaires, especialmente sindicales, y en diálogo con universitarios especialistas en derecho del trabajo. En una segunda etapa, el documento fue enviado a más de 1000 grupos populares; se realizaron encuentros organizados con los sindicatos, las redes de organizaciones comunitarias y distintos organismos para -gubernamentales (Consejo permanente de la juventud, Consejo del estatuto de la mujer, Oficina de personas discapacitadas de Québec). Como sostiene una de las organizadoras de la campaña, “se trataba de incitar a otros actores a implicarse en la campaña y a demandar las mismas cosas que nosotros”.

La tercera etapa fue la campaña en sí misma. ABE liberó a una de sus organizadoras y contrató una portavoz conocida en los medios y entre el gran público, Françoise David, iniciadora de la Marcha de las mujeres contra la pobreza en 1995 y de la Marcha mundial de las mujeres del año 2000. Las dos mujeres emprenden una recorrida por las regiones de Québec; en cada una de las regiones, los “locales” han organizado una asamblea pública, una conferencia de prensa e intervenciones en los medios. Se demanda a los ciudadanos que envíen una carta a la ministro retomando las reivindicaciones prioritarias, que escriban en el diario local, que contacten al diputado. Numerosas acciones públicas fueron organizadas en coordinación con el Frente común de los no sindicalizados. Entre el comienzo de la campaña en febrero y la adopción del proyecto de ley en diciembre de 2002, las demandas formuladas por ABE fueron el objeto de una gran visibilidad, especialmente a través de los medios, que en general fueron favorables a la reforma.

Interactuar con la política

La interacción con los políticos comenzó muy temprano en el proceso, ya que ABE envió su documento a todos los representantes electos y se reunió con los dos ministros del Trabajo que ocuparon dicho cargo sucesivamente, para convencerlos de la

necesidad de la reforma. Una vez constatada la apertura de estos ministros, la organización lanza una campaña a escala nacional: “sentimos que vale la pena montar una campaña porque es probable que haya una reforma”.

La primera respuesta política oficial llegó en mayo de 2002, con el documento de consulta *Revisar las normas del trabajo en Québec*, que daba cuenta de la reflexión emprendida por el ministerio de Trabajo en colaboración con la CNT (organismo público consagrado a la aplicación de la Ley).

Revisar las normas del trabajo en Québec asigna cuatro objetivos clave a la reforma:

- el reforzamiento del carácter universal de la ley (se propone acordar a todos los asalariados agrícolas el derecho al salario mínimo, siendo que la gran mayoría estaban excluidos, y otras mejoras; se proponen también modalidades tendientes a un acceso más universal a las licencias por feriados, especialmente para los asalariados atípicos);
- la conciliación del trabajo con las responsabilidades familiares y la vida personal (derecho de ausencia sin salario por enfermedad o accidente durante 26 semanas en lugar de 17; derecho de ausentarse por más tiempo para cuidar un familiar, sin salario pero con mantenimiento de los beneficios sociales; en relación con las licencias parentales, armonización con la Ley de seguro contra el paro, mantenimiento de los beneficios sociales);
- la protección de los asalariados (bonificación del período de descanso semanal; introducción del derecho de rechazar la realización de horas extra; disminución de 3 a 2 años la duración del servicio continuo requerido para apelar un despido sin causa justa y suficiente; mejorar los recursos para denunciar una práctica prohibida;
- la garantía de pago del salario mínimo (ningún descuento debe conducir a que el asalariado reciba menos que el salario mínimo; obligación de reembolsar los gastos incurridos en el ejercicio de sus funciones).

El depósito de las orientaciones ministeriales será seguido por las consultas públicas en mayo de 2002. ABE y el Frente común de los no sindicalizados hicieron un análisis muy crítico del documento gubernamental. Deploraron su silencio sobre múltiples asuntos prioritarios, especialmente el hecho de no contener nada sobre la precarización del trabajo, salvo en lo que hace a una mayor accesibilidad a las licencias por feriado para los trabajadores atípicos. La cuestión de las trabajadoras domésticas y cuidadoras no fue abordada; las propuestas sobre la duración del trabajo fueron juzgadas incompletas e insuficientes; en síntesis, sólo las propuestas relativas a las licencias por enfermedad, licencias parentales y ausencias por razones familiares y la inclusión de los trabajadores agrícolas recibieron el apoyo de estas organizaciones, que demandaban por otra parte algunas de estas medidas. Su argumentación fue tomada por los otros grupos comunitarios, sindicales y para-gubernamentales.

Las organizaciones patronales participaron también de las consultas, esencialmente para oponerse a las propuestas de reforma, juzgadas muy generosas y peligrosas para la competitividad de las empresas.

La segunda respuesta política intervino en noviembre, con el depósito del proyecto de ley nº 143 (Proyecto de ley modificando la Ley sobre las normas del trabajo), que integra varios elementos propuestos por *Au bas de l'échelle* y vehiculizados a lo largo de la campaña. Entre esos elementos, mencionaremos la cláusula sobre el acoso psicológico, la inclusión de las domésticas, las cuidadoras y los trabajadores agrícolas,

la bonificación de las medidas de conciliación trabajo- familia, el acceso a las licencias por feriado y el alargamiento de la duración de las ausencias por enfermedad. En su memoria presentada en diciembre, ABE saluda “el coraje político de esta reforma”, aún cuando lamentara la falta de disposiciones concernientes al trabajo atípico y reiterando sus otras reivindicaciones prioritarias.

A todo lo largo del proceso, ABE mantuvo el diálogo con el ministro de Trabajo y con el aparato político, lo mismo que con los jefes de los partidos de la oposición. Contribuyó a mantener la presión necesaria para que el ministro pudiese convencer a sus colegas de proceder a la reforma antes de las licencias por las fiestas y antes de las elecciones previstas para la primavera de 2003. Frente a la eventualidad de un aplazamiento de la reforma (o aún de su anulación por un eventual nuevo gobierno), ABE organizó en diciembre una campaña de envío de fax a la oficina del Primer Ministro. Asistió también a la lectura y sanción del proyecto de ley artículo por artículo, justo antes de las fiestas de Navidad y realizó en terreno un cierto número de logros suplementarios, discutiendo entre bastidores con una cierta cantidad de diputados del partido en el poder y de los partidos de la oposición.

5) ELEMENTOS DE EVALUACIÓN

Un proyecto que lleva la marca de los actores sociales

El proyecto de ley enmendando la LNT fue adoptado “in extremis” el 19 de diciembre de 2002. Una lectura de las principales enmiendas revela que el consenso construido por *Au bas de l'échelle* entre diferentes actores de la sociedad civil influyó innegablemente el contenido de la reforma.

Cinco de las seis reivindicaciones prioritarias fueron al menos en parte satisfechas:

- La transformación de puestos asalariados en “falso” trabajo autónomo puede ser en parte frenado por la prohibición de transformar un asalariado en trabajador autónomo, a menos que éste no devenga un verdadero independiente (posibilidad de contestar el cambio de estatuto);
- La posibilidad de interponer un recurso frente a un despido injusto luego de dos años al servicio de un empleador (en lugar de los tres años que regían antes de la reforma). ABE demandaba reducir este tiempo a un año, como en el Código canadiense del trabajo, pero es necesario considerar el hecho de que sólo en otra provincia canadiense existe este recurso, luego de los 10 años;
- La ley insta nuevas licencias permitiendo conciliar mejor trabajo y familia, la mayor parte sin salario, pero con mantenimiento de beneficios sociales; introduce el principio del derecho a rechazar hacer horas extraordinarias (aún si ABE considera que este derecho interviene al final de un gran número de horas de trabajo);
- La ley instituye el derecho a un medio liberado de acoso psicológico y torna responsable al empleador de tomar las medidas para preservar este derecho. (El acoso es definido como una conducta vejatoria repetida o grave, hostil o no deseada, que atenta a la dignidad o a la integridad psicológica o psíquica y genera un medio de trabajo nefasto).
- Las trabajadoras domésticas, las cuidadoras y la mayoría de los trabajadores agrícolas son cubiertos por la ley, especialmente aquellos trabajadores tienen ahora derecho al pago del salario mínimo.

Además, fueron introducidas otras mejoras, especialmente el hecho que nada puede obligar al asalariado a cobrar menos que el salario mínimo. En un análisis del rol de la LNT en la limitación de la precariedad, la jurista Stéphanie Bernstein (2006) subraya dos elementos positivos de la evolución de esta Ley, que distinguen al Québec de las otras provincias canadienses: su cobertura, que deviene crecientemente universal y el hecho que las convenciones colectivas no pueden ir por debajo de las normas que la Ley fija. Especialmente, la cláusula sobre el acoso psicológico hizo su entrada y forma parte ahora de todas las convenciones colectivas.

La gran decepción: escasas ganancias en relación con el trabajo atípico

En definitiva, la reforma no retuvo casi nada de las demandas relativas a los trabajadores atípicos. Sólo dos medidas les conciernen directamente: el cálculo con prorrateo de la indemnización por las licencias de feriados y la prohibición de transformar un asalariado en trabajador autónomo (por otra parte, como señala Bernstein 2006, nada impide a un empleador exigir el estatuto de trabajador autónomo como condición para contratar). Una cláusula que data de 1990 prohíbe la disparidad salarial para los trabajadores a tiempo parcial que ganan menos que el doble del salario mínimo, pero esta cláusula no fue extendida a los otros estatutos atípicos. Las disparidades salariales según la fecha de contratación (comúnmente llamadas “cláusulas huérfanas”) fueron igualmente prohibidas a partir de 1999.

La Ley no aporta respuestas a los problemas planteados por la situación de los trabajadores de agencias de colocación ni la de los trabajadores temporarios y los “verdaderos” trabajadores autónomos, ni a los trabajadores a tiempo parcial que ganan más de dos veces el salario mínimo.

Sobre estas cuestiones, el ministro de Trabajo decía querer esperar las recomendaciones del comité de expertos (Comité Bernier). Formado en marzo de 2002, remitió su informe en febrero de 2003 (Bernier, 2003), es decir, dos meses después de la adopción de la Ley modificatoria de la LNT. En su informe, el Comité formulaba cuatro bloques de recomendaciones, muchas de las cuales retoman las demandas de los movimientos sociales:

- ampliación de la noción de asalariado para incluir en ella los “falsos” trabajadores autónomos;
- diversas medidas tendientes a asegurar la equidad de trato entre los trabajadores con diversos estatutos de empleo;
- diversas medidas tendientes a asegurar la protección social y la representación colectiva a los trabajadores de agencias de empleo;
- puesta en pie de un régimen marco que permita la representación colectiva de los trabajadores autónomos.

Sin sorpresa, en la fase de consultas que siguió a su depósito, este informe fue aplaudido por los sindicatos y los grupos comunitarios y rechazado en bloque por las asociaciones de empleadores. El gobierno liberal electo en 2003 no ha dado aún respuesta al Informe Bernier pero su continuidad forma parte de las Orientaciones ministeriales 2005-2008.

Algunos factores explicativos

El análisis de los dos componentes de la campaña explica en parte su éxito. El paciente trabajo de construcción de un consenso entre diferentes actores de la sociedad civil por parte del grupo *Au bas de l'échelle* y su interacción constante con el aparato político (no solamente con el ministro, sino en ocasiones sub ministros y altos funcionarios) han dado sus frutos. Recordemos que el grupo intervino en todas las etapas del proceso: constitución del documento, formulación de las reivindicaciones e identificación de seis demandas prioritarias, intervenciones en todas las etapas de la consulta, presencia en el momento de la adopción de la ley... Estas dos dimensiones están interrelacionadas: la calidad y la amplitud de los consensos en terreno facilitaron la tarea del ministro de Trabajo y ciertas acciones (especialmente el envío de fax a la oficina del primer ministro al final de la campaña) la apoyaron directamente.

Invitada a explicar su éxito en la influencia sobre la reforma, una de las organizadoras cita la calidad de la movilización alrededor de una portavoz conocida y estimada en los medios y en el gran público, pero también el contexto pre-electoral, juzgado favorable. Por oposición, la Marcha mundial de las mujeres del año 2000 había sido también una gran movilización de un conjunto de actores de la sociedad civil, pero el contexto político no fue favorable y la Marcha se tradujo en ganancias escasas. Evocó asimismo el hecho de que la reforma fuera llevada adelante por un ministro senior, influyente en el seno del gobierno y que estaba determinado a realizar una reforma significativa de la Ley. Mencionó, por último, la cobertura favorable en los medios, más fácil de obtener cuando se trata de mejorar la suerte del “pequeño” trabajador no sindicalizado que cuando se trata de trabajadores sindicalizados o, lo opuesto, cuando se trata de asistidos.

¿Cómo fue que estos diversos elementos no desembocaran en una mayor atención en la ley sobre las realidades vividas por los trabajadores atípicos y ello en despecho del hecho que ABE y los otros grupos de la sociedad civil habían repetido que una reforma que pasara al costado de la realidad de los empleos atípicos pasaría al costado de lo esencial?

En efecto, el ministro esperaba las recomendaciones del Comité de expertos encargado de estudiar la situación de los trabajadores atípicos, pero ello requiere una explicación técnica. Por otra parte, como lo revelaron las reacciones al Informe Bernier, los actores sociales están profundamente divididos sobre esta cuestión, pero lo estaban también sobre las materias que eran el objeto de la reforma, como lo están en general cuando está en debate aumentar el salario mínimo. Entonces, ¿cómo explicar que los grupos comunitarios y sindicales que apoyaron la plataforma de ABE hayan logrado ganancias significativas sobre el conjunto de sus demandas, con excepción precisamente de las concernientes al trabajo atípico?

Proponemos algunas pistas de explicación alrededor de tres puntos: la naturaleza de las problemáticas abordadas, la ausencia de un actor colectivo representante de los trabajadores atípicos, la ausencia de un marco legislativo que le permita constituirse en actor.

Primeramente, podemos pensar que fue relativamente más fácil para el gobierno avanzar con los elementos de reforma que tocan problemáticas documentadas y para las cuales ya existen políticas. En primer lugar, el documento ministerial *Revisar las*

normas del trabajo en Québec sitúa la reforma no sólo en el marco del objetivo principal de la LNT (“establecer condiciones mínimas de trabajo a fin de evitar la explotación y la marginalización de una parte de la mano de obra con más débil poder de negociación”) sino que establece un lazo con las orientaciones gubernamentales en materia de lucha contra la pobreza, en relación con la política familiar y la política sobre la ruralidad. No resulta entonces sorprendente que los elementos tendientes al sostenimiento de los trabajadores con ingreso débil (especialmente los que se acercan al salario mínimo), la inclusión de las categorías excluidas (trabajadoras domésticas y cuidadoras), la inclusión de licencias facilitadoras de la conciliación del trabajo y las responsabilidades familiares y las medidas a favor del reclutamiento y retención de la mano de obra agrícola fueran retenidas por el Ministro. Por otra parte, la cuestión de las licencias parentales ha sido uno de los raros elementos objeto de un amplio consenso a la escala de la sociedad, lo que se tradujo por la entrada en vigor en enero de 2006 de un Régimen québécois de seguridad parental, que cubre a todos los trabajadores, poco importa su estatuto de empleo. En comparación, las realidades del trabajo atípico resultan aún difíciles de medir, aún para los actores sociales: no se trata solamente de pobreza, o aún de precariedad, sino de nuevas trayectorias que implican la movilidad de los trabajadores, la acción pública necesariamente requiere más que correcciones en el margen.

En segundo lugar, si los actores tradicionales del mercado de trabajo (medio de negocios de un costado, organizaciones sindicales, del otro) cuentan con trabajadores atípicos entre sus categorías, su primer cometido no es agrupar a los trabajadores atípicos. Este es un objeto anexo a su acción principal, más o menos fuertemente desarrollada según los medios y según las coyunturas. Por ejemplo, ciertos sindicatos están muy preocupados por la cuestión, mientras que otros continúan tratando a los atípicos como trabajadores de segunda categoría; en lo que hace a las asociaciones de personas de negocios, tienden a ver a los trabajadores autónomos como empresarios iguales que los otros. En efecto, existen pocos actores colectivos cuya especificidad sea la de agrupar a los trabajadores que no corresponden al modelo de empleo estándar, y ello para mejorar sus condiciones de trabajo. Una investigación exploratoria maneja alrededor de 60 asociaciones que agrupan trabajadores autónomos testimonia un estallido entre demasiadas asociaciones con débil membresía, algunas de las cuales no tienen necesariamente por cometido la defensa de las condiciones de trabajo. Este estallido es la imagen de la diversidad de realidades recubiertas por la apelación al trabajo independiente o autónomo y las representaciones que asocian al trabajador autónomo con un empresario próspero, cuando un 40% de los trabajadores autónomos canadienses son los “working poor” y en el otro extremo del *continuum*, hay una franja de trabajadores autónomos muy calificados o profesionales liberales que están mucho mejor que los asalariados.

En tercer lugar, el marco jurídico no facilita la emergencia de interlocutores representando a esta categoría de trabajadores. Es conocido que el régimen de representación dominante en América del Norte (el monopolio de la representación sindical a la escala de la empresa) no favorece el agrupamiento de trabajadores que pueden pasar de un empleador a toro en el seno del mismo sector, y que las formas alternativas de representación (sobre la base de la ocupación o del territorio) son la excepción. Allí donde existe un marco legislativo que permite la emergencia de actores colectivos aptos para negociar las condiciones de trabajo de sus miembros, como es el caso del sector cultural, las cosas son susceptibles de mejorar. Un centenar de acuerdos colectivos fueron firmados en este sector y aún si están lejos de incluir las

mismas ventajas que las convenciones colectivas concluidas en virtud del Código del trabajo, se trata de uno de los raros modelos, con el sector de la construcción, que permite la representación de los trabajadores atípicos. La puesta en pie en 2004 de un Secretariado y de un Comité permanente sobre la condición socioeconómica de los artistas ha favorecido la discusión entre las asociaciones del sector, en el sentido de proponer soluciones al déficit de protección social de sus miembros.

6) UN CASO DE CO-PRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

¿En qué medida el análisis de esta reforma de la LNT nos permite hacer avanzar nuestra reflexión sobre la co-producción de las políticas públicas? En principio, ¿podemos hablar de co- construcción?

El análisis de este caso pone en primer lugar en evidencia el rol de las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de problemas sociales y de propuestas alternativas. El servicio de información telefónico operado por *Au bas de l'échelle* (que, recordemos, recibe más de 2000 llamados por año) le permite captar rápidamente las nuevas realidades presentes en el mercado de trabajo. Es por esta vía que la organización pudo documentar las realidades del trabajo atípico, especialmente el falso trabajo autónomo y la problemática de los trabajadores de agencias de colocación. Es porque el 42% de las carpetas abiertas a ABE entre abril de 1999 y marzo de 2000 trataban sobre el acoso psicológico que la organización reclamó y obtuvo una intervención gubernamental en la materia: formación de un comité interministerial en 1999 y luego inclusión en la LNT (y en todas las convenciones colectivas) de un derecho a un medio de trabajo exento de acoso psicológico. Los problemas sociales, pero también las pistas de solución, son producidos por la interacción de dos tipos de saberes: el saber de los activistas *de Au bas de l'échelle* y el de los especialistas universitarios de las diversas temáticas concernidas.

Nuestro análisis ilumina también el rol de los grupos de la sociedad civil en la elaboración del contenido de las políticas públicas. Como expusimos, la reforma de la LNT en 2002 ha retomado varias demandas vehiculizadas por estas organizaciones, pero en especial las orientadas a la reducción de la pobreza y la conciliación del trabajo y la familia (problemáticas que están en el orden del día gubernamental hace varios años) que aquellas relativas a los trabajadores atípicos. Teniendo en cuenta que la LNT instituyó normas que nadie puede derogar, las mejoras recientes tendrán un efecto de entrenamiento sobre el conjunto de los medios de trabajo. De igual manera, una eventual inclusión en la LNT de la prohibición de la disparidad de trato según el estatuto de empleo tendría por efecto extender esta prohibición a las convenciones colectivas. Como explica Trudeau (2004), interviniendo de manera más marcada para reforzar las normas incluidas en las políticas públicas, el Estado reconoce implícitamente los límites de la negociación colectiva (especialmente, la dificultad de agrupar y representar ciertos tipos de trabajadores) e impone a las partes un cierto número de reglas de juego.

Este poder de influenciar esas reglas de juego se ejerció a través de una forma de cooperación conflictual, de parte de actores sociales que son habitualmente excluidos de las estructuras de concertación que se desarrollaron en Québec a partir de los años 1980. Sobre la temática del trabajo, las estructuras partenariales son tripartitas (Estado, patrones, sindicatos) y los grupos comunitarios fueron admitidos como partenaires solamente en el seno de instancias dedicadas a la formación de mano de obra, porque

algunas juegan un rol importante en términos de desarrollo de la empleabilidad y de la reinserción de desempleados en el mercado de trabajo. Al contrario, los grupos de mujeres y los grupos comunitarios no fueron invitados a sentarse en la instancia de concertación animada por el ministerio de Trabajo, el Consejo consultivo sobre el trabajo y la mano de obra (CCTMO). Una excepción a esta regla general, el ministro de Trabajo puso en pie un comité de trabajo sobre las agencias de colocación de la que formaron parte ABE y una representante de la Federación de mujeres del Québec, los representantes de las agencias de colocación, pero no los sindicatos! Sería sin duda pertinente que los grupos comunitarios que tengan una experticia en el frente del trabajo formaran parte de las instancias de concertación pero esta eventual participación pondrá una vez más la cuestión de los recursos que movilizan en el seno de las organizaciones versus las ganancias que pueden obtener.

Excluidos de la mayoría de las instancias de concertación sobre la temática del trabajo, agrupando a trabajadores no sindicalizados que no tienen el poder que confiere el derecho de hacer huelga, los grupos movilizados en torno de la plataforma de *Au bas de l'échelle* han optado por una estrategia de cooperación conflictual, utilizando el poder de la opinión pública, alimentada por una cobertura mediática favorable. Frente a las asociaciones patronales, el discurso de ABE es netamente conflictual, oponiendo los trabajadores precarios a los empleadores y esta oposición presente en el proceso en torno a la reforma se prolongó en las consultas que siguieron la adopción del Informe Bernier. Frente al aparato político, la estrategia ha alternado entre la reivindicación/ presión/ denuncia de las insuficiencias de los proyectos propuestos, y la cooperación basada sobre una cierta confianza mutua y ofrecieron al ministro, a quien creyeron convencido y capaz de actuar, el apoyo público que lo ayudaría a hacer adoptar la reforma.

Referencias

Bernier, Jean, Guylaine Vallée et Carol Jobin (2003). *Les besoins de protection sociale des personnes en situation de travail non traditionnelle*. Québec : ministère du Travail, février.

Bernstein, S. (2006). « Mitigating Precarious Employment in Quebec : the Role of Minimum Employment Standards Legislation », In Vosko, L. F. *Precarious Employment*. Montréal et Kingston, McGill et Queen's University Press, pp. 221-240.

Chaykowski, R. (2005). Non-standard Work and Economic Vulnerability. Research Report, 3, Ottawa, Canadian Policy Research Networks, March.

Trudeau, G. (2004). "Les normes minimales du travail: bilan et éléments de prospective" in Boivin, J. (dir). Introduction aux relations industrielles. Montréal, Gaëtan Morin éditeur, pp. 161-191.

Vosko, L. F. (ed) (2006). *Precarious Employment*. Montréal et Kingston, McGill et Queen's University Press.