

Cuadernos

del



ISSN 1668-1053

Sindicalización: Incentivos en la normativa sociolaboral

ADRIANA MARSHALL Y LAURA PERELMAN

4

AGOSTO 2004

Instituto de Desarrollo Económico y Social

Aráoz 2838 ♦ C1425DGT Buenos Aires ♦ Argentina

Teléfono: (54 11) 4804-4949 ♦ Fax: (54 11) 4804-5856

Correo electrónico: ides@ides.org.ar

La serie Cuadernos del IDES tiene por objeto difundir avances de los resultados de las investigaciones realizadas en el seno del Instituto de Desarrollo Económico y Social.

ISSN 1668-1053

Indice

Marco de análisis	4
Sindicatos y afiliación: perspectiva histórica	9
Incentivos a la sindicalización: regímenes sobre convenios colectivos, obras sociales y cuotas y contribuciones sindicales	15
Procesos estructurales y tendencias en la sin- dicalización a principios de los años 2000	25
Propensión a la sindicalización: diferencias sociolaborales	30
Consideraciones finales	32
Anexo	34
Referencias	36

© Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, 2003.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio (impreso, electrónico, etcétera) sin autorización previa.

Diseño: Departamento Editorial del IDES.

Sindicalización: Incentivos en la normativa sociolaboral

ADRIANA MARSHALL* Y LAURA PERELMAN**

En este trabajo se analiza la sindicalización en la Argentina focalizando en la influencia de la normativa legal sobre la estructuración de incentivos y desincentivos a la afiliación. Pese a la importancia del tema son muy escasos los estudios sobre sindicalización en la Argentina y la mayoría se ha centrado en la estimación de las tasas de sindicalización¹; no existen estudios sistemáticos sobre los determinantes de la afiliación sindical y sus impactos en distintos períodos históricos². La ausencia de estudios sobre sindicalización sería sorprendente si no fuera porque la abrumadora falta de información ha dificultado sistemáticamente las investigaciones en este campo. A raíz de este mismo problema la investigación que se describe en este artículo es de carácter exploratorio y la discusión sobre el impacto de la normativa legal está limitada no sólo por la ausencia de datos confiables y comparables históricamente para la estimación de la tasa de sindicalización³, “variable dependiente” sobre la cual se debiera evaluar la influencia de cambios en el régimen legal, sino también por la inexistencia de resultados empíricos de estudios sobre actitudes con respecto a la afiliación.

* CONICET-IDES <marshall@mail.retina.ar>.

** IDES <lacperel@mail.retina.ar>.

¹ Entre ellos, Feldman (1991), que, entre otros aspectos, analiza las tasas de sindicalización y el posible impacto de cambios en el empleo, y Lamadrid y Orsatti (1991), quienes examinan la evolución histórica de las cifras sobre sindicalización. Entre los estudios previos se incluyen Torre (1973) y Doyon (1975).

² Algunos estudios sobre sindicatos han incluido aspectos relevantes para el análisis de la sindicalización, por ejemplo, Zorrilla (1974).

³ Como ha sido documentado por varios autores, las cifras sobre afiliación sindical no son confiables y cada fuente tiene sus propias limitaciones (ver anexo).

El artículo se organiza del siguiente modo. En primer lugar, se presenta el marco de análisis. Después, se examina el caso argentino destacando los factores que históricamente configuraron las políticas sindicales referidas a la sindicalización y que, por consiguiente, incidieron sobre la afiliación individual. En tercer término, se describen cambios en la normativa sociolaboral desde los años '50, relevantes para el tema en estudio, y se plantean algunas ideas acerca de cómo dichos cambios habrían afectado, mediatizados o no por las estrategias adoptadas por los sindicatos, las decisiones individuales de afiliación. En cuarto lugar, focalizando ahora en los '90, se caracterizan aspectos de la reestructuración del empleo que habrían tenido repercusiones negativas sobre la tasa de sindicalización⁴, y se señala que, si bien en algunos sectores el número de afiliados pudo haber caído junto con el empleo, la tasa de afiliación se mantuvo en un nivel relativamente elevado, a lo cual pudieron haber contribuido incentivos a la sindicalización derivados de la normativa vigente desde 1988. Por último, se examinan el perfil y la inserción laboral de los asalariados sindicalizados y no sindicalizados a principios de la década del 2000 con el objetivo de explorar la posible influencia de algunos factores que contribuyen a definir la propensión individual a la afiliación. En la sección final se exponen las conclusiones.

Marco de análisis

El estudio de la dinámica de la sindicalización puede encararse desde perspectivas complementarias, que se sitúan en distintos niveles de análisis, enfocando ya sea sobre los factores que alientan o desalientan la afiliación individual, o bien sobre los que inciden en las estrategias sindicales de reclutamiento de afiliados, las que, a su vez, también influyen sobre la adhesión individual. Naturalmente, el estudio de la sindicalización también puede centrarse en las tasas de sindicalización y sus determinantes estructurales (estructura económica, del empleo y de la fuerza de trabajo) e institucionales, a través de análisis longitudinales o comparativos.

En este trabajo nos centramos en el estudio de los determinantes de la sindicalización desde la perspectiva individual. La sindicalización, en última instancia, cuando no es compulsiva, es un acto individual voluntario (aunque, sin embargo, la divisoria entre compulsivo y voluntario

⁴ En este trabajo las tasas de afiliación se refieren a la población sindicalizable, ya que se centra en la propensión a la afiliación por parte de aquellos que están en condiciones de optar por ser miembros de un sindicato. Este enfoque difiere de otros que consideran otras poblaciones de referencia (por ejemplo, la población económicamente activa, para cuantificar el grado de representatividad de los sindicatos en relación con el conjunto de la fuerza de trabajo).

puede ser algo difusa en circunstancias en que las decisiones de afiliación estén limitadas por factores que impliquen algún grado de coerción) sobre el cual inciden determinantes de distinta naturaleza. Una línea de estudios sobre la decisión de sindicalizarse parte del supuesto de que los individuos evalúan los beneficios esperados de la afiliación frente a sus posibles costos (Borland y Ouliaris, 1994). La pregunta que subyace a numerosos trabajos es porqué los individuos se afilian si pueden ser *“free riders”*. “De acuerdo con Mancur Olson, si los trabajadores actúan racionalmente, no deberían sindicalizarse, ya que los beneficios que logran los sindicatos son bienes colectivos. Los trabajadores racionales deberían preferir transformarse en *‘free riders’*, esto es, obtener los beneficios de la organización colectiva de la negociación sin contribuir al costo de la organización” (Rothstein, 1990: 325, traducción AM/LP). Sin embargo, siempre según Olson, los trabajadores se afilian porque algunos sindicatos logran crear incentivos selectivos, que son individuales en vez de colectivos, y que pueden ser positivos o negativos, materiales o normativos (Rothstein, 1990)⁵. Sin embargo, otra línea de investigación enfatiza que las razones principales por las cuales los individuos se sindicalizan son de índole colectiva; de acuerdo con una investigación de Waddington y Whitston (1997), en el Reino Unido los motivos colectivos, en particular el apoyo mutuo en el lugar de trabajo, continúan siendo los principales incentivos para la afiliación, y la oferta de servicios orientados a “clientes” son sólo motivos secundarios. De todos modos, aún suponiendo que el principal motivo de la afiliación es el de contribuir a los objetivos colectivos, otros factores alientan o desalientan la afiliación individual, y éstos pueden agruparse en cinco categorías principales:

1) *Normativa legal* (fundamentalmente la referida a los sindicatos y la negociación colectiva, pero también otras, como la que regula la seguridad social), que puede propiciar o desalentar la sindicalización directamente, o bien indirectamente, al afectar las estrategias sindicales de reclutamiento (e.g. imposición de cuotas para el sindicato a los no afiliados versus prohibición de implementarlas). El grado de protección que confiere la legislación laboral individual (por ejemplo, sobre seguridad en el empleo) puede incidir sobre la predisposición a la afiliación (Waddington y Whitston, 1997). También tienen impacto sobre la sindicalización diversos aspectos de la normativa que regula las relaciones colectivas de trabajo, por ejemplo, la restricción de los términos de los convenios colectivos o de determinados beneficios a los afiliados sindicales versus la extensión al conjunto de los trabajadores; el hecho de que la cobertura de los convenios se extienda a todos los trabajadores, sindicalizados o no, *prima facie* podría considerarse como desincentivo a la afiliación, ya que facilita el *“free-*

⁵ Rothstein se está refiriendo al muy citado trabajo de MANCUR OLSON, publicado en 1965 (*The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press).

riding”, sin embargo, esta norma también fue visualizada, al igual que la negociación colectiva centralizada, como un factor que dificulta que los empleadores intenten frenar la sindicalización ofreciendo beneficios selectivos a los no miembros (Visser, 2002: 408); además, se podría pensar que cuando la negociación es centralizada y/o el alcance de los convenios es general, los empresarios serían más permeables a la sindicalización en las empresas ya que, de todos modos, deben respetar los términos de los convenios colectivos firmados a nivel centralizado. Otro ejemplo, referido a los Estados Unidos, es el de la legislación sobre “derecho al trabajo”, vigente en varios estados, que estipula que no es necesario que los trabajadores cubiertos por un convenio colectivo sean miembros del sindicato que lo firmó para poder acceder a un empleo o para mantenerlo, mientras que en otros estados sí rige esta obligación; al respecto Hirsch (1980) concluye que la sindicalización es más baja donde existen leyes sobre “derecho al trabajo” (:161). Por su parte, las normas sobre el acceso a la seguridad social también tienen influencia sobre la sindicalización. Un caso ilustrativo es el régimen vigente en varios países europeos, según el cual son los sindicatos los que controlan el sistema de prestaciones para los desempleados (pese a lo cual no en todos ellos es obligatorio ser miembro de un sindicato para acceder a las prestaciones), que habría favorecido la sindicalización⁶; se ha planteado incluso que, aún en los casos en que no es necesario ser afiliado sindical para percibir los beneficios por desempleo, el hecho de que sean los sindicatos los que controlen la administración del sistema implica que todos los trabajadores están más “expuestos” a la penetración de la influencia sindical (este punto, que sería particularmente relevante para el análisis comparativo, como veremos tiene cierta similitud con las características e impacto del sistema de obras sociales en la Argentina).

2) *Políticas sindicales de reclutamiento de miembros* que, a través del monto de las cuotas de afiliación, el tipo y alcance de la oferta de servicios y beneficios para los miembros, las formas de reclutamiento en los lugares de trabajo, el cobro o no de cuotas a los no afiliados, etc., contribuyen a regular la afiliación. Las políticas sindicales de reclutamiento y su mayor o menor intensidad dependen de varios factores, que examinamos más abajo.

3) *Situación en el mercado de trabajo*, con efectos potenciales diversos; el alto desempleo, y consiguiente mayor inseguridad en el empleo, podría ser un obstáculo para la sindicalización en un contexto de oposición patronal, pero también podría ser un estímulo si la organización gremial resulta un instrumento efectivo para proteger a los ocupados de la competencia de los desempleados.

⁶ Sobre dicho sistema (Ghent) ver e.g. Rothstein (1990), con referencia a Suecia, y Western (1993).

4) *Sector de empleo*, ya que los distintos sectores/empresas/ocupaciones pueden tener asociadas distintas tradiciones ideológicas y de sindicalización y distintos grados de “presión social” hacia la afiliación⁷ y, además, algunos tienen características –por ejemplo, predominio de grandes establecimientos con estructuras sindicales más desarrolladas– que facilitan o impulsan la sindicalización⁸.

5) *Características sociales, familiares, demográficas y de la relación laboral, así como orientación ideológica y política, y otros factores “subjetivos”* (e.g. grado de satisfacción en el trabajo, percepción positiva o negativa acerca de la instrumentalidad de los sindicatos), que contribuyen a explicar por qué algunos trabajadores son más proclives a sindicalizarse que otros; origen social, orientación política, etapa del ciclo vital, vínculos familiares con la sindicalización y área de residencia son varios de los factores que moldean la reacción a los incentivos/desincentivos, a la presión social, etc. Una investigación en Gran Bretaña (Blenden y Machin, 2003), por ejemplo, llega a la conclusión de que, aún controlando por actividad, ocupación y orientación política al interior de las familias, la socialización dentro de la familia puede alentar la afiliación: las chances que tienen los jóvenes cuyos padres están sindicalizados de afiliarse a un sindicato duplican a las de aquellos cuyos padres no están sindicalizados, y aún más si los padres son miembros activos de sindicatos. Charlwood (2002), por su parte, entre otros aspectos comprueba la influencia del área de residencia, en este caso, de un área con tradición de alta sindicalización, y describe resultados de estudios para el Reino Unido que muestran que la insatisfacción en el trabajo (aunque no entre los trabajadores manuales), una orientación política de izquierda y, sobre todo, una percepción positiva acerca de la instrumentalidad de los sindicatos favorecen la afiliación.

A su vez, las políticas de reclutamiento de las organizaciones gremiales están influidas, entre otros factores, por las tradiciones de cada sindicato y sus orientaciones político-ideológicas, el marco regulatorio, su relación con el estado y la capacidad de movilización que

⁷ Ver Visser (2002: 406), citando, entre otros, a C. GREGAN y S. JOHNSTON: “An industrial relations approach to the free rider problem: young workers and trade union membership in the UK”, *British Journal of Industrial Relations*, 28, 1990: 99): ...”me afilié porque todos los demás están en el sindicato...” (traducción AM/LP). Un estudio realizado en Holanda en los '60 reveló que cuatro de cada cinco miembros de sindicatos se habían afiliado influidos por personas en su entorno inmediato (Visser, 2002: 406, citando a M. VAN DE VALL: *Labor Organizations: a Macro- and Micro-Sociological Analysis on a Comparative Basis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970).

⁸ Sobre la relación entre tamaño del establecimiento y sindicalización véanse por ejemplo B. HIRSCH y J. ADDISON: *The Economic Analysis of Unions*, London, Allen & Unwin, 1986 (citado por Blenden y Machin, 2003:398), y sobre grado de concentración y afiliación, Hirsch (1980). Tienen también influencia la existencia/ ausencia de formas alternativas de representación o expresión de intereses, por ejemplo las creadas por la empresa (Charlwood, 2002).

han desarrollado. Estos factores pueden definir diferencias entre sindicatos, pero también permiten explicar las estrategias sindicales dominantes en un país por comparación con otros. Las regulaciones referidas a la actividad sindical pueden delimitar la relevancia que tiene para la organización gremial la expansión en el número de afiliados, por ejemplo cuando la normativa independiza el poder sindical y su ámbito de intervención del proceso efectivo de sindicalización. El marco regulatorio puede afectar los objetivos de reclutamiento al incidir tanto sobre la estructura de recursos de los sindicatos como sobre el alcance de su representación; de este modo, la existencia de fuentes de financiamiento gremial independientes de la afiliación puede desalentar la implementación de políticas activas de reclutamiento; la legalización del monopolio de representación –una vez asegurado en función de un cierto número de afiliados– puede generar cierta pasividad en el reclutamiento, y lo mismo ocurre cuando el alcance de la cobertura de los convenios colectivos es muy amplio, como es el caso de los convenios de actividad⁹. Las estrategias de reclutamiento también están influidas por las relaciones entre las organizaciones gremiales y el estado (por ejemplo, la institucionalización de presiones sobre el gobierno como mecanismo preferencial para obtener mejoras para los asalariados tendería a desactivar estrategias de reclutamiento de miembros)¹⁰. Asimismo, la menor o mayor capacidad de movilización con que cuentan los sindicatos tiene repercusiones sobre el reclutamiento: si el alcance de la movilización regularmente supera al conjunto de afiliados sindicales esta situación podría desalentar el reclutamiento activo. Algunas de estas variables pueden estar inter-relacionadas y la consolidación histórica de uno de estos factores puede haber tenido un papel crucial en la configuración de otra de estas características. Por ejemplo, un vínculo estrecho entre sindicatos y estado puede ser un factor determinante de la prioridad que adquieren fuentes de ingresos sindicales no derivadas de la afiliación, como subsidios o compensaciones, y las diferencias entre sindicatos según sus políticas frente al estado podrían traducirse en estrategias diferenciales de reclutamiento. Por otra parte, también los cambios en las propias tasas de afiliación en distintas coyunturas pueden llegar a afectar el poder de las organizaciones gremiales y su capacidad de financiamiento y, consecuentemente, desencadenar acciones para incrementar el número de afiliados.

⁹ Por ejemplo, en países que tienen sistemas de negociación descentralizada, donde existe una mayor relación entre afiliación y alcance de la negociación colectiva, como serían los casos de Inglaterra y Estados Unidos, las políticas de reclutamiento de los sindicatos serían más activas que en aquellos países en los cuales predomina la negociación centralizada por actividad, como Alemania, Italia y Francia (Frege y Kelly, 2003).

¹⁰ La negociación directa con el estado y la imposición en la agenda política de las demandas gremiales pueden ser apoyadas en mayor medida por la movilización pública que por políticas de reclutamiento (Frege y Kelly, 2003). De este modo, los canales de influencia política pueden ser relativamente independientes de la evolución de la sindicalización, como sucedería en los casos de Italia y España en los 90, citados por los autores.

Naturalmente, el número de afiliados sindicales y las tasas de sindicalización, globales o sectoriales, dependen no sólo de la predisposición a la afiliación, de las estrategias sindicales y de los factores que contribuyen a explicar ambas, sino también de la estructura del empleo en términos de tipos de empresas (por ejemplo, participación de los grandes establecimientos, o de los sectores más concentrados, en los que la sindicalización es generalmente más elevada), y la composición de la fuerza de trabajo asalariada ocupada (por ejemplo, peso de los jóvenes, que tienen menor propensión a sindicalizarse, o de las contrataciones inestables, que dificultan la sindicalización; o antigüedad promedio, ya que la permanencia en el empleo favorece la afiliación).

En lo que sigue se caracterizan los factores que pudieron haber estructurado las estrategias sindicales de reclutamiento en la Argentina teniendo en cuenta las hipótesis planteadas más arriba. Estas estrategias conformaron, junto con otros incentivos y desincentivos, el conjunto de influencias sobre la sindicalización individual que se analiza en este trabajo.

Sindicatos y afiliación: perspectiva histórica

Ya en 1890 se había fundado la primera federación general de trabajadores (Belloni, 1975), pero no hay duda de que fue recién en los '40 y '50 que se produjo un salto substancial en la sindicalización (Doyon, 1975). En el año 1945 se dicta la primera norma que da un marco jurídico a las asociaciones profesionales. El decreto 23852/45 otorga al sindicato con mayor número de afiliados la personería gremial y el monopolio de la representación. Para los sindicatos se vuelve crucial concentrar el mayor número de afiliados, sobre todo en relación con otras organizaciones competitivas en su ámbito de actuación. La ley de 1953 ratifica el monopolio de representación del sindicato con personería gremial en la negociación colectiva y establece que los términos acordados en los convenios colectivos de trabajo se extienden al conjunto de los trabajadores de la actividad, estén o no afiliados a sindicatos.

Al crecimiento de la sindicalización contribuyeron la creación del marco jurídico para la regulación de las relaciones laborales y el apoyo estatal a las campañas de afiliación lanzadas por los sindicatos, pero, según Doyon, la intervención estatal no debe ser sobreestimada ya que la expansión más fuerte se produjo cuando los sindicatos tenían mayor autonomía con respecto al gobierno de Perón, en 1945-48 (el aumento del número de afiliados sindicales fue en ese período de un 190%, frente a un 44% en años inmediatamente posteriores, 1948-54), y el crecimiento fue mayor en los sectores con menor control estatal, como la industria privada. También fue muy significativa la capacidad organizativa de los líderes sindicales, incluidos viejos líderes socialistas y sindicalistas, y el alto grado de movilización obrera (Doyon, 1975).

Sin embargo, una vez consolidadas su representación y capacidad de intervención, posiblemente el reclutamiento de afiliados dejó de ser un tema tan central para los sindicatos ya que, hasta mediados de los '70, su situación se caracterizaba por varios rasgos que, como vimos, tienden a desincentivar la búsqueda activa de nuevos miembros; las estrategias de reclutamiento tenderían a ser más débiles cuánto más independientes del número de afiliados sean el ámbito de aplicación de la negociación colectiva, el poder sindical frente al estado, su capacidad de movilización y acción colectiva, y sus fuentes de ingresos. Estos rasgos son los siguientes¹¹:

Monopolio de representación y extensión 'erga omnes' de los convenios colectivos. La existencia de una estructura sindical no competitiva (predominio de un único sindicato por actividad) y la extensión de los derechos negociados colectivamente al conjunto de los trabajadores de cada actividad son dos atributos del modelo sindical argentino que habrían desalentado el desarrollo de políticas dirigidas a ampliar la base de afiliados.

Estrecho vínculo con el estado. Las estrechas relaciones entre los sindicatos y el gobierno en numerosos períodos de la historia argentina implicó que las posibilidades de obtener incrementos salariales u otros beneficios con frecuencia se fundaran más en la capacidad sindical de ejercer presión sobre el estado que en la negociación con los empleadores, y más en las posibilidades de negociación e intercambio de concesiones con el estado que en la cantidad de miembros; a su vez, la capacidad de negociación de los sindicatos en relación con el estado se derivó, en parte, del extendido alcance de su influencia sobre los asalariados, que excedía ampliamente al número de afiliados.

Elevada capacidad de movilización. La capacidad de movilización que usualmente revelaron los sindicatos argentinos en casos de conflicto laboral no se circunscribió a los afiliados sino que se extendió a un segmento mucho más amplio de asalariados, en parte debido a la imbricación entre las organizaciones gremiales y el Partido Justicialista¹². La capacidad de movilización, la influencia política y la posibilidad de plantear exigencias al gobierno se habrían reforzado mutuamente.

Recursos heterogéneos y parcialmente independientes del número de afiliados. El acceso por parte de los sindicatos argentinos a fuentes de ingresos alternativas a los aportes de los afiliados también habría contribuido a desalentar un reclutamiento más activo, aunque el

¹¹ Como veremos, algunos de estos rasgos siguieron vigentes con posterioridad, mientras que otros se vieron afectados por cambios políticos, en la política económica y en el mercado de trabajo.

¹² Ver Torre (1973: 911).

peso y composición de estos recursos fue variable históricamente y entre sindicatos¹³. Las fuentes alternativas incluyeron, por ejemplo, los ingresos derivados del cobro de cuotas “de solidaridad” mensuales, regulares y obligatorias, a los no afiliados que, en diversos períodos, se instituyeron como contrapartida de la extensión de la cobertura de los convenios colectivos a los asalariados no sindicalizados, y los ingresos originados en cláusulas incluidas en los convenios colectivos que comprometían distintos tipos de aportes de los empresarios¹⁴. Por otra parte, en el caso de las uniones, el hecho de que las seccionales por lo general recibieran recursos de las organizaciones centrales¹⁵, con independencia de su capacidad de afiliación, también desmotivó el reclutamiento de nuevos miembros. Además, mientras que en el pasado la tarea médico-asistencial que desarrollaban los sindicatos a través de sus obras sociales había operado como importante base de propaganda y reclutamiento (Cortés, 1985:52, 3), a partir de la ley de obras sociales de 1970, que les otorgó el manejo de los fondos para el sistema, los sindicatos obtuvieron una fuente significativa de recursos¹⁶ totalmente independiente del número de afiliados. A partir de ese año, los sindicatos controlaron los aportes obligatorios, uniformes y generalizados de empleadores (que hasta entonces se habían obtenido por convenio colectivo, eran variables y no necesariamente generalizados) y

¹³ Zorrilla (1974: 126) plantea que el proceso de fortalecimiento económico de los sindicatos atravesó varias etapas: en la primera los empresarios pasaron a cobrar las cuotas mensuales de los afiliados; en la segunda recaudaron las contribuciones adicionales de afiliados y no afiliados; en la tercera aportaron los propios empresarios, y en la cuarta los no afiliados pasaron a ser cotizantes mensuales.

¹⁴ Varias son las modalidades de aporte patronal que los sindicatos fueron incluyendo en distintos períodos en sus convenios colectivos. Por ejemplo, algunos lograron institucionalizar aportes empresariales (y, en algunos casos, también del conjunto de los trabajadores) para sus obras sociales, mucho antes de que fueran obligatorios (e.g. Unión de Trabajadores Gastronómicos de la República Argentina [UTGRA] en 1963; Federación Argentina de Trabajadores de la Industria Química y Afines [FATIQuA], en 1958). Aún en la actualidad, cuando la ley estipula aportes empresariales obligatorios para las obras sociales, algunos convenios colectivos establecen contribuciones adicionales, como el firmado por el Sindicato Obreros de la Industria del Vidrio y Afines en 1991. En otros casos, los sindicatos obtuvieron aportes empresariales para servicios al margen de la obra social, como capacitación, planes sociales, actividad turística y recreativa, subsidios por fallecimiento, servicios de sepelio, etc. (son ejemplos los convenios firmados por el Sindicato de Obreros Pasteleros, Confiteros, Pizzeros y Alfajeros en 1988; la Federación Argentina de Trabajadores de Industrias Químicas y Petroquímicas [FATIQuP], subrama acumuladores, en 1989; la Asociación Obrera Textil [AOT] en 1990; el Sindicato de Empleados Textiles en 1990 y 1998; la UTGRA en 1990; y la Federación Argentina Sindical de Petroleros [FASP] en 1975). En otros convenios también se fijan aportes empresariales tanto para el sindicato como para la cámara empresarial, destinados a gastos de representación, negociación colectiva, actividad en las comisiones paritarias, etc.; este tipo de aportes, como en el caso de las cuotas de solidaridad que analizamos más abajo, constituye la contrapartida del hecho de que el alcance de la representación y gestión que realizan estas organizaciones excede a sus afiliados (ejemplos de esta modalidad encontramos en los convenios de la UTGRA, 1990, y de la Federación Argentina Unión Personal Panaderías y Afines, 1998). Por último, hay convenios en los cuales se fijan aportes empresariales al sindicato sin especificar su destino, como el de la FATIQuP y el de la Unión Personal de Fábricas de Pintura y Afines, ambos de 1989.

¹⁵ Zorrilla (1974: 89) señala que las uniones sostienen a sus seccionales, a diferencia de las federaciones que se sostienen con las cuotas de sus filiales.

¹⁶ Según Thompson (1985: 44) estos recursos propios de las obras sociales representaban, en los '80, entre un 2,7 y un 3,5% del PBI.

trabajadores, lo cual culminó su consolidación financiera (Zorrilla, 1974: 99). De este modo, la ley de obras sociales de 1970 se constituyó en un factor más que desalentó el reclutamiento activo, pero al mismo tiempo creaba las condiciones de sustentabilidad económica que permitieron ampliar los beneficios selectivos asociados a la afiliación. La administración de los recursos de las obras sociales recaía en los sindicatos; los fondos debían destinarse mayoritariamente (un 70%) a la provisión de servicios de salud, pero la ley (artículo 8) dejaba a criterio de la dirección sindical el uso del restante 30% destinado a gastos administrativos y otros (Cortés, 1985:58), que eventualmente podían desviarse en alguna medida para otras finalidades. En muchos casos, estos recursos fueron utilizados para la adquisición de inmuebles destinados a los servicios turísticos que ofrecían los sindicatos. Es a partir de la sanción de la ley de obras sociales de 1970 que gran número de sindicatos adquiere hoteles en Mar del Plata¹⁷.

A partir de los '80, sin embargo, se modificaron algunos aspectos de la situación sindical que tienen relevancia para sus estrategias de afiliación. Si bien se reanudaban periódicamente los vínculos entre sindicatos y estado, y se mantuvieron tanto el monopolio de representación de la entidad gremial con personería como la fuerte capacidad de movilización en períodos de gobiernos civiles, habrían comenzado a plantearse problemas de financiamiento sindical. La ley de 1979 de asociaciones profesionales estableció que los sindicatos no podían intervenir en la conducción de las obras sociales ni en la administración de sus fondos (Thompson, 1985:37)¹⁸. Además, la ley de obras sociales de 1980 desvinculó a los sindicatos de las obras sociales (separación administrativa, financiera y patrimonial), lo que restringió las posibilidades de desviar fondos de las obras hacia actividades político-sindicales (Gasparri y Orsatti, s.f.: 19). Estas dos leyes podrían haber marcado un punto de inflexión en la actitud sindical con respecto a la afiliación ya que los sindicatos dejaron de obtener en forma directa aportes y contribuciones para las obras sociales que, en parte, se utilizaban para otros fines. Frente a esta pérdida los sindicatos podían optar por estrategias divergentes o complementarias: búsqueda de nuevas fuentes de recursos (aportes de empleadores, imposición de cuotas de solidaridad extraordinarias, o aportes del estado) e implementación de nuevos incentivos a la afiliación a través de servicios y de beneficios diferenciados para los miembros (ya que, como se discute en la próxima sección, la universalización del acceso a las obras sociales a partir de 1970 y, sobre todo, de 1980 cuando su implementación realmente se efectiviza, debilitó el estímulo para la afiliación sindical que se derivaba de que los servicios

¹⁷ Los hoteles de propiedad sindical pasan de 8 en 1967 a 62 en 1973 y a 90 en 1983 (Pastoriza y Torre, 2000).

¹⁸ También se prohibió a los sindicatos que cobrasen cuotas regulares a los no afiliados, tema que discutimos en la próxima sección.

provistos por las obras sociales se restringieran exclusivamente a los afiliados); intentos de encuadramiento de nuevos sectores o de re-encuadramiento de sectores preexistentes pero representados por otro sindicato.

De todos modos, la estrecha vinculación obras sociales-sindicatos continuaba ampliando el campo de potenciales afiliados y, además, en 1989 (ley 23660) los sindicatos pasaron a tener nuevamente ingerencia en la administración de los recursos de las obras sociales (según la ley, patrimonio de los trabajadores que las componen) y la conducción de las obras quedó en manos de representantes de los sindicatos con personería gremial, no habiendo incompatibilidad entre cargos electivos en la administración de las obras y cargos en la asociación gremial. Según esta norma, un 8% de los ingresos netos se podía destinar a gastos administrativos. Sin embargo, los posteriores problemas de financiamiento de algunas obras sociales pudieron haber incidido adversamente sobre las finanzas sindicales, y las negociaciones con el estado a raíz de las deudas de las obras sociales y de la decisión gubernamental de rebajar los aportes empresariales a las obras sociales durante los '90 son indicativas de la preocupación sindical por esta fuente de recursos¹⁹. En este período, además, la contracción del empleo formal redujo la población sindicalizable (tema que analizamos más abajo), lo cual fue agravando los problemas de financiamiento sindical tanto que, a principios de la década del 2000, sindicatos históricamente de gran relevancia como el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA) y la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) estaban en concurso preventivo. Las dificultades de financiamiento habrían sido un aliciente para intensificar la búsqueda de nuevos miembros a través de variados mecanismos²⁰, así como de fuentes alternativas de recursos²¹.

En síntesis, se podría conjeturar que, una vez consolidado un importante grado de sindicalización en los años '40 y '50 y aseguradas sus personerías gremiales y por lo tanto el monopolio de representación, sin competencia por parte de otras entidades gremiales de

¹⁹ Ver Etchemendy y Palermo (1998: 578-9) sobre la negociación gobierno-sindicatos alrededor de la rebaja de aportes patronales a las obras sociales.

²⁰ El objetivo de estimular a las seccionales a reclutar nuevos miembros podría estar detrás de la modificación en el estatuto de la UOM en 2003 según la cual son ahora las seccionales las que perciben los ingresos en concepto de cuotas de afiliación y de solidaridad y remiten el 20% a la organización central.

²¹ El examen de la situación de un número muy limitado de sindicatos (basado en balances presentados por los sindicatos ante el MTSS alrededor de 2002/2004) sugiere que mientras que en los sindicatos más importantes las fuentes de recursos son más complejas, en los sindicatos más chicos (locales y regionales) son ampliamente hegemónicos los ingresos provenientes de las cuotas de los asociados. De todos modos, en algunos sindicatos grandes, como SMATA, los ingresos originados en las retenciones (cuotas de afiliados más cuotas de solidaridad) son los que tienen más peso.

actividad, los sindicatos basaron el reclutamiento de miembros en la afiliación en los grandes establecimientos y en la provisión de servicios médicos que luego se complementaron con una oferta creciente de servicios turísticos, deportivos, de capacitación, etc. Estos dos factores aseguraban que el número de miembros se fuera incrementando junto con el empleo y por lo tanto que la proporción de afiliados sindicales entre los asalariados se mantuviera aproximadamente estable. Si bien no existía la afiliación compulsiva, se había montado una estructura sindical de base (comisiones internas, delegados), sobre todo en los establecimientos más grandes, que entre otras funciones debía velar por el cumplimiento de los convenios colectivos y que al mismo tiempo podía ejercer cierta presión hacia la afiliación, a cuya efectividad contribuía seguramente la identificación entre sindicatos y peronismo, asegurando de este modo un elevado nivel de sindicalización, que a veces resultaba casi automática²². Esta situación habría desalentado, naturalmente con excepciones, el desarrollo de estrategias más activas de reclutamiento dirigidas a captar trabajadores en establecimientos donde no existía una representación sindical, fundamentalmente en el caso de los sindicatos en actividades más concentradas o con predominio de establecimientos grandes. Sólo el hecho de que se plantearan problemas de financiamiento, o bien de que surgieran sindicatos con posibilidades de competir por la representación, podría impulsarlos a desarrollar una búsqueda más decidida de miembros. En todo caso, habría sido entre los sindicatos de actividades caracterizadas por predominio de establecimientos menores o por la coexistencia de empresas grandes y pequeñas, con una fuerza de trabajo más dispersa, donde sería más factible esperar que hubiera otros mecanismos de reclutamiento. El encuadramiento de nuevos sectores y la expansión vía creación de filiales y seccionales o de nuevos sindicatos locales y regionales también contribuyó al crecimiento del número de afiliados²³.

²² Actualmente, este mecanismo sigue estando presente en distintos sindicatos. Por ejemplo, según nos informó un directivo en el sindicato del seguro, en muchos casos el delegado llena la solicitud en el lugar de trabajo e inicia él mismo el trámite de afiliación. En una seccional de la UOM los delegados incluso llevan la máquina fotográfica a la planta para obtener la foto para el carnet sindical. Todavía en 1990, según un análisis preliminar basado en estimaciones propias con datos de Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Encuesta Permanente de Hogares (EPH), Módulo de Precariedad Laboral, GBA (asalariados ocupados excluido servicio doméstico), la gran mayoría de los asalariados en establecimientos que cuentan con representación sindical está afiliada al sindicato, mientras que sólo lo está una minoría de aquellos que están empleados en establecimientos que carecen de representación. Similarmente, la mayoría de los afiliados sindicales trabaja en establecimientos que tienen representación sindical. Según Zorrilla (1974) la previa espontaneidad de la afiliación voluntaria es reemplazada por el delegado que entrevista en el lugar de trabajo y entrega la solicitud de ingreso; luego, las cuotas son retenidas por el empleador y transferidas al sindicato (:158).

²³ Ver Zorrilla (1974:93,117) sobre un primer período de crecimiento y centralización sindical (1945-1955) y un período posterior de expansión de sindicatos del interior (concesión de personerías a filiales de grandes federaciones con sede en Buenos Aires o seccionales de sindicatos de alcance nacional), y también de nuevas organizaciones.

En este contexto, y considerando a las estrategias sindicales como dadas, planteamos que los cambios en la normativa sociolaboral (específicamente, las regulaciones sobre alcance de los convenios, cuotas y contribuciones a los sindicatos y acceso a las obras sociales) determinaron cambios en la estructura de incentivos a la afiliación (directamente o intermediados por las estrategias sindicales) y que, a su vez, estos cambios contribuyen a explicar la variabilidad en la tasa de sindicalización. La discusión que sigue, que focaliza en la influencia de la normativa sobre la afiliación, deja a un lado otros factores que intervienen en la explicación tanto de la sindicalización en general como de las diferencias en la propensión a afiliarse de distintos grupos de asalariados en un determinado contexto.

Incentivos a la sindicalización: regímenes sobre convenios colectivos, obras sociales y cuotas y contribuciones sindicales

Asumiendo que la mayoría o una importante proporción de los asalariados que se afilian a un sindicato lo hace para contribuir al objetivo común de mejorar las condiciones de trabajo y remuneración, existen también, como hemos visto, otros factores que contribuyen a explicar la sindicalización. En el caso argentino, cuando nos colocamos desde la perspectiva de los individuos, hay dos hitos importantes que se derivan de la normativa sociolaboral y que contribuirían a explicar cambios en la propensión global a la afiliación sindical. En ambos casos teóricamente se desactivaron incentivos a la afiliación. El primero, en 1953, fue la extensión de los términos acordados en los convenios colectivos a todos los asalariados, estén o no afiliados a los sindicatos. Esta cláusula habrá de implicar que, desde ese momento, el poder acogerse a los beneficios establecidos en los convenios colectivos deja de constituir un incentivo para la afiliación sindical. Durante la década del '40 la extensión *erga omnes* no era claramente automática y dependía de los fallos judiciales en cada caso (Vázquez Vialard, 1988: 9). En 1954 los afiliados llegaban a unos 2.300-2.500 millones (Doyon, 1975: 158)²⁴. Torre (1973) estima que en 1964 los trabajadores sindicalizados alcanzaban una cifra cercana a los 1.800 millones²⁵. Si efectivamente hubo una caída en la cantidad de afiliados y una disminución en la tasa de sindicalización entre 1954 y 1964, esta reducción podría haber sido una consecuencia de, en otros factores, la intervención militar a los sindicatos en 1955-58, y en parte podría atribuírsela a la generalización *erga omnes*, que se aplicó desde 1953 y hasta 1955, año en que se interrumpió la negociación colectiva, y después de 1959, cuando se la

²⁴ Sobre una discusión acerca de estas cifras ver Doyon (1975: 158).

²⁵ Ver Torre (1973) para más detalles.

restableció. Aunque para Orsatti y Lamadrid (1991) la citada cifra correspondiente a 1964 no sería razonable y estaría subestimando el nivel real de sindicalización, otras fuentes también indicarían que, efectivamente, hubo una caída, aunque no tan dramática, de la tasa de sindicalización, lo cual apoyaría el argumento de que en este período se habrían registrado los efectos de una regulación que desincentivaba la afiliación²⁶.

El segundo punto de inflexión se produjo con la generalización en 1980 del acceso a las obras sociales a todos los asalariados de la actividad respectiva. Como vimos, el acceso a los servicios de las obras sociales, cuando se restringía a los afiliados sindicales, pudo haber contribuido a fomentar la sindicalización. La disposición que extendía el acceso a todos los asalariados de la actividad se legalizó en 1970, pero se habría implementado masivamente recién una década después, a partir de la ley de obras sociales de 1980, y podría suponerse que fue desde los '80 cuando pasaron a adquirir más relevancia otros incentivos a la afiliación. Sin embargo, ha sido usual que los sindicatos continuaran ofreciendo formalmente a sus miembros más o mejores prestaciones de las obras sociales (por comparación a las que tienen normalmente todos los trabajadores de la actividad) o pusieran en práctica mecanismos informales que les facilitaba o mejoraba el acceso, lo cual habría contrarrestado en alguna medida el desincentivo implícito en la generalización del acceso a las obras sociales²⁷. Cifras disponibles para mediados de los '80 sugieren que, sin embargo, comparativamente a 1964, no sólo la sindicalización no cayó sino que se produjo un aumento en la tasa de afiliación (Feldman, 1991), pero este crecimiento podría haber sido menor, debido a la posible subestimación de la sindicalización en 1964 mencionada más arriba.

Un tercer cambio importante en el régimen legal con posible repercusión sobre el nivel de sindicalización, aunque de menor trascendencia que los dos hitos señalados y seguramente con un impacto más localizado, fue la “desregulación” del sistema de obras sociales a partir de un decreto de 1993, que posibilitó la libre afiliación y libre desplazamiento a una obra social que no fuera la de la actividad económica en la que el trabajador estuviese empleado, y que afectó a algunas obras sociales más que a otras. Debido a la fuerte imbricación que, pese a los cambios regulatorios, subsiste entre sindicato y obra social, un correlato de la opción individual

²⁶ Sobre las fuentes de información, ver más abajo (Anexo).

²⁷ Por ejemplo, el sindicato de Obreros y Empleados de la Industria del Chacinado y Afines ofrece a sus afiliados beneficios adicionales al plan médico básico de su obra social. En el caso de la UOM, como surge de algunas entrevistas, los delegados de base suelen ellos mismos realizar trámites ante la obra social en representación de afiliados sindicales que trabajan en la empresa, para garantizar un mejor acceso a las prestaciones médicas. En períodos en los que varias obras sociales presentan déficit en su financiamiento y por lo tanto se ven desbordadas ante la demanda de sus cotizantes, la afiliación al sindicato puede ser crucial para definir la atención que reciben los trabajadores.

por una obra social diferente a la de la actividad de empleo podría haber sido una menor afiliación al sindicato correspondiente, así como el abandono de la obra social de previo encuadramiento podría haber inducido la desafiliación del sindicato, en ambos casos obviamente sin que se produjeran afiliaciones a sindicatos alternativos, que no corresponden a la actividad de empleo, con efectos negativos sobre la sindicalización global.

En cualquier caso, los desincentivos a la afiliación derivados de la extensión *erga omnes* de los convenios colectivos a partir de 1953 y de la extensión del acceso a las prestaciones de las obras sociales desde 1980, así como los efectos de la desregulación de las obras sociales desde 1993, no necesariamente se tradujeron en disminuciones significativas en las tasas de sindicalización, ya que éstas dependen, como se discutió más arriba, de múltiples factores.

Uno de estos factores es la regulación legal del cobro de aportes sindicales a los no afiliados (cuotas de solidaridad) y su impacto sobre el costo relativo de la afiliación. El citado decreto de 1945 introduce por primera vez en el marco legal la figura del empleador como agente de retención del “importe de las cotizaciones y contribuciones al sindicato” que debía realizar exclusivamente el personal afiliado. Hasta 1953 la legislación no contemplaba ningún tipo de contribución a los sindicatos por parte del personal que no está afiliado. Es a partir de la sanción de la ley 14.250 de convenciones colectivas de trabajo de ese año que se introduce un elemento de ambigüedad en la regulación sobre cuotas y contribuciones a los sindicatos al admitir ésta, en su artículo 8, que las contribuciones que se pactaran en los convenios serían extensibles a todos los trabajadores comprendidos en el ámbito de la convención. Aunque en teoría esta norma haría referencia a las contribuciones extraordinarias por parte del total de los trabajadores beneficiados por la firma de un nuevo convenio (James, 1990), en la práctica abrió la posibilidad para que al menos algunos sindicatos impusieran un aporte mensual *regular* al conjunto de los trabajadores²⁸. Por ejemplo, en 1954 la UOM firma un acuerdo en el cual se establece, además del aporte extraordinario sobre el aumento pactado, un descuento regular del 1% sobre el jornal y sobre el aguinaldo del conjunto de los obreros y empleados beneficiarios del convenio colectivo.

Posteriormente, el margen de ambigüedad que había introducido la ley 14.250 se vio reforzado con la sanción de la ley de Asociaciones Profesionales (1958) que, si bien retoma básicamente los mismos lineamientos de su antecedente, el decreto 23852/45, al especificar

²⁸ Según Doyon (1975: 160), a partir de 1950 era una “práctica corriente” que se descontaran cotizaciones sindicales a todos los trabajadores (incluidos los no afiliados).

que los derechos de los sindicatos se restringen a la imposición de cuotas y contribuciones a los afiliados, cuando hace referencia a la figura del empleador como agente de retención no específica que dichos aportes recaigan exclusivamente sobre el personal afiliado. Esta situación parece haber dado lugar a una serie de disputas en torno de la interpretación de la normativa vigente, entre quienes consideraban que la imposición de cuotas mensualizadas implicaba en los hechos una afiliación compulsiva²⁹, contradiciendo el derecho a la libre afiliación que establecía la ley de asociaciones profesionales, y aquellos que consideraban que el tipo de contribución se debía definir en el ámbito de la negociación colectiva. Una resolución ministerial del año 1960 resolvió esa ambigüedad, limitando las cuotas mensualizadas a los afiliados y admitiendo que se fijaran, a través de los convenios, cuotas al conjunto de los trabajadores pero exclusivamente de carácter extraordinario. En general, estas contribuciones se estipulaban como un porcentaje o una suma fija correspondiente al primer mes del aumento pactado en el convenio, aunque algunos gremios optaron por restringir incluso este aporte extraordinario exclusivamente a sus afiliados pese a que los beneficios del aumento alcanzaban al conjunto de los trabajadores encuadrados en la actividad.

En el año 1973 se establece un nuevo régimen legal para las asociaciones profesionales de trabajadores (ley 20.615 y decreto reglamentario 1045), que aplica cambios sustanciales en materia de aportes de los trabajadores a los sindicatos al establecer que las cuotas y contribuciones que definan las asociaciones profesionales son extensibles en forma automática a todos los trabajadores de la actividad, ya que esta extensión, a diferencia de lo que marcaba la ley 14.250, se produce sin necesidad de que hubiera sido estipulada en los convenios colectivos. Es decir, en la práctica los sindicatos podían terminar equiparando las contribuciones de los afiliados y las de los no afiliados. Esta normativa, que podría haber dado lugar a la noción, bastante difundida, de que en la Argentina la afiliación sindical es compulsiva, en realidad tuvo una vigencia efímera, ya que, de hecho, en 1976, con el gobierno militar, quedó en suspenso, y en 1979 se restablecieron los principios que habían regido en el pasado, sobre todo entre 1960-1973.

Entre 1953 y 1960, la opción por imponer cuotas mensuales a los no afiliados de la actividad correspondiente podría haber favorecido la afiliación puesto que por un costo adicional a veces marginal se podía acceder a beneficios restringidos a los afiliados sindicales, en ese entonces muy importantes porque incluían los servicios provistos por las obras sociales

²⁹ Este argumento ya había sido esgrimido en los debates parlamentarios que precedieron a la sanción de la ley 14.250 por quienes se oponían a la imposición de contribuciones a los no afiliados.

sindicales. Y, mientras que entre 1960 y 1973 ese incentivo posiblemente ya no existía, el régimen que se reguló en 1973 generó un incentivo aún más fuerte y generalizado a la afiliación, que no implicaba costos adicionales pero permitía acceder a beneficios exclusivos para los miembros de los sindicatos.

Los cambios en la normativa sobre aportes y contribuciones al sindicato por parte del conjunto de los asalariados encuadrados en cada sector se reflejaron en los convenios colectivos de trabajo aunque no todos los sindicatos respondieron de igual forma frente a las posibilidades que generaba el régimen legal³⁰. Hasta 1960, y en consonancia con la ambigüedad que caracterizaba a la regulación sobre cuotas y contribuciones, se observa una diversidad de prácticas gremiales. Por ejemplo, en un convenio correspondiente a la industria química figuraba que los aportes al sindicato, tanto mensualizados como extraordinarios, recaían exclusivamente sobre sus afiliados. En cambio, en el sector metalúrgico tanto las cuotas regulares como las contribuciones extraordinarias eran obligatorias para el conjunto de los trabajadores encuadrados en la actividad, y en los convenios correspondientes a gremios como el del calzado y gastronómico sólo se mencionaban las cuotas de carácter extraordinario que debía abonar el conjunto de los trabajadores beneficiarios del convenio cuando se pactaran aumentos salariales. A partir de 1960, cuando el decreto ministerial fija que las cuotas mensuales debían recaer exclusivamente sobre los afiliados, y hasta el año 1973, en el que vuelve a cambiar la normativa, las prácticas sindicales se diferenciaron exclusivamente en el alcance que tenían las cuotas extraordinarias. Mientras que sindicatos como los de los supervisores metalúrgicos, los químicos y los trabajadores de la carne establecieron que sólo las abonarían sus afiliados, otros, como gastronómicos, las extendieron al conjunto de los asalariados de la actividad cubiertos por el convenio. Es sin duda la ley de asociaciones profesionales de 1973 la que ofrece un mayor margen de acción a los gremios para establecer cuotas mensualizadas al conjunto de los trabajadores encuadrados en cada actividad. A partir de este año muchos gremios incluyeron en sus convenios cláusulas que especificaban el tipo de contribución que realizaría el conjunto de los beneficiarios de dicho convenio, tanto en lo referente a la cuota regular como a las contribuciones extraordinarias (por ejemplo, gastronómicos, químicos y carne). Sin embargo, otros registraron en sus convenios sólo las

³⁰ Los ejemplos que se mencionan en los próximos párrafos se basan en el análisis de los convenios colectivos de los siguientes sindicatos: UOM, Asociación de Supervisores de la Industria Metalúrgica de la República Argentina (ASIMRA), UTGRA, FATIQyA, FATIQyP, Federación Gremial del Personal de la Industria de la Carne, Derivados y Afines, Federación Argentina de la Industria del Cuero y Afines, FASP, Federación Argentina Sindical de Petróleo y Gas Licuado, AOT, SMATA, Asociación Bancaria, Sindicato del Seguro y Federación Argentina de Empleados de Comercio y Servicios (ver nombres completos correspondientes a siglas en nota 14).

cuotas extraordinarias, lo que no obsta que en la práctica hubieran implementado mecanismos para cobrar cuotas mensualizadas, ya que, como vimos, no era necesario según la ley que éstas figuraran en los convenios. La práctica de cobrar el aporte extraordinario ante la firma de un nuevo convenio al conjunto de los beneficiarios parecería haberse generalizado en este período³¹.

En 1979 se dictó una nueva ley de asociaciones profesionales. La ley 22.105/79 estableció que no se podían establecer cuotas o contribuciones de ninguna índole al trabajador no afiliado excepto cuando se las homologara en los convenios colectivos y que, en este caso, la contribución sólo podría ser de carácter extraordinario, podría fijarse una sola vez por año y no debería superar el monto que, en concepto de cuota sindical, abonara el trabajador afiliado en el mes en que se homologase el respectivo aumento. Es decir, se restableció con referencia a las cuotas regulares el mismo principio que había prevalecido históricamente, aunque claramente sólo a partir de 1960.

Con la reinstalación del sistema democrático a partir de 1983 se dicta otra ley de asociaciones profesionales y se restablece la ley 14.250 de convenios colectivos con algunas modificaciones, aunque recién en 1988. En materia de cuotas y contribuciones sindicales la normativa retoma los mismos principios que habían sido fijados en la década del '50, cuando se sancionaron las primeras leyes sobre negociaciones colectivas y asociaciones profesionales. Pero nuevamente, dada la ambigüedad con la que están redactadas las leyes de 1988 y al no estar expresamente limitada por ninguna reglamentación, se abre la posibilidad de que los sindicatos fijen contribuciones mensualizadas a los no afiliados en los convenios colectivos o directamente pongan en práctica aquellas que habían sido estipuladas en convenios de la ronda de 1975 y que continúan vigentes por ultraactividad.

En este período, como en otros anteriores, la respuesta de los sindicatos frente a las posibilidades que otorga el régimen legal no fue homogénea. La variedad de prácticas probablemente refleja las diferentes características de las actividades y la idiosincrasia y tradición de cada gremio. Por una parte, no todos los sindicatos optaron por extender a los no afiliados "cuotas de solidaridad" mensuales y, por la otra, los que lo hicieron lo implementaron en distintos años. Parecería que, de todos modos, la opción por esta modalidad fue cada vez más habitual, sobre todo a medida que iban surgiendo problemas de financiamiento e incluso procesos de desafiliación (como veremos, posiblemente por pérdida del empleo), aunque no

³¹ En una exploración no exhaustiva y preliminar no encontramos sindicatos que hubieran fijado este tipo de aportes exclusivamente a sus afiliados.

es posible ser concluyente debido a que el análisis se basa sólo en una selección de sindicatos, muchos de los cuales son, sin embargo, muy importantes³². Gremios destacados como meta-lúrgicos, mecánicos, gastronómicos, comercio, petroleros y de la carne³³ implementaron cuotas de solidaridad mensuales; sin embargo, otros gremios de envergadura, como el bancario y el de seguros, hasta 2004 no habían hecho uso de esta opción³⁴. De todos modos, el cobro de cuotas de solidaridad mensuales no implicó una equiparación entre la condición de afiliado y no afiliado, ya que la mayoría de los gremios mantiene una cuota de afiliación y brinda servicios diferenciales a sus afiliados. En este sentido, en 1988 se restableció un importante incentivo para la afiliación, pero la ausencia de datos confiables sobre la evolución de la afiliación a nivel sectorial (por ejemplo, antes y después de la introducción de cuotas de solidaridad) impide analizar el posible efecto de los aportes obligatorios sobre el nivel de sindicalización.

Por otra parte, el monto de la diferencia entre cuota de afiliación y cuota de solidaridad varía entre sindicatos. Por ejemplo, la UOM ha fijado la cuota de solidaridad en un 2% del salario, mientras que la cuota de afiliación apenas representa un 0,5% adicional y, hasta la implementación de la cuota de solidaridad, los trabajadores que se afiliaban al sindicato debían aportar voluntariamente un 2% del salario. En otros casos, como el de SMATA, una cuota de solidaridad relativamente elevada (si se la compara con las de otros gremios) no ha implicado una cuota de afiliación baja (también en términos relativos), ya que ésta era del 2% del salario, que se suma al 3% que se debe aportar en forma obligatoria en carácter de cuota de solidaridad. El sindicato de pasteleros es ilustrativo de otro tipo de situación, al no cobrar una cuota de afiliación adicional a la de solidaridad. El costo relativo de la afiliación versus el de la cuota de solidaridad puede incentivar o desincentivar la sindicalización. Cuánto menor es la diferencia, mayor sería el incentivo a afiliarse, ya que, por un costo diferencial mínimo, se accede a los beneficios exclusivos asociados con la condición de afiliado.

³² Una revisión de todos los convenios colectivos en cualquier caso resultaría insuficiente para establecer cuán difundida se halla esta modalidad, ya que las cuotas de solidaridad también pueden figurar en acuerdos colectivos, y no todos éstos se hallan disponibles para el análisis.

³³ En el caso de la UOM, las cuotas mensuales a no afiliados recién se fijaron a través de un acuerdo en 2001.

³⁴ Como veremos más abajo, en bancos y seguros las tasas de sindicalización son más bajas que en otros sectores, lo cual sería coherente con el hecho de que no imponen cuotas a los no afiliados, pero la información no es concluyente debido a que, mientras que en otros sectores las cifras podrían sobreestimar las tasas de afiliación al incluir como afiliados a asalariados que en realidad sólo sufren el descuento de la cuota de solidaridad, justamente en bancos y seguros esta sobreestimación no puede existir porque los sindicatos no aplican cuotas de solidaridad.

Desde el punto de vista de la organización gremial la cuota de solidaridad puede tener implicancias que exceden la contable, es decir, su aporte a los recursos de la asociación, y es necesario investigar cuáles son los determinantes de la decisión de extender los aportes a todos los asalariados, o de no extenderlos pese a estar admitido por la legislación. El sindicato puede aprovechar las cuotas de solidaridad como un elemento adicional que promueva una mayor afiliación al reducir su costo relativo. Otro aspecto no menos relevante es que las cuotas de solidaridad extienden el alcance de la organización en sectores en los que, por razones de tamaño de los establecimientos o grado de dispersión (por ejemplo, el caso de gremios de oficio, cuyo encuadramiento abarca distintos tipos de establecimiento, que habitualmente emplean trabajadores de diferentes gremios), resulta muy costoso para el sindicato promover la afiliación. El hecho de que los trabajadores perciban que hay un descuento obligatorio mensual para el sindicato puede propiciar un acercamiento a la organización y, si el costo de afiliación es mínimo, podrían ser persuadidos de la conveniencia de sindicalizarse. Desde la perspectiva del sindicato, entonces, podría esperarse, teóricamente, que cuanto menos concentrada sea la actividad en que se desenvuelve, con predominio de establecimientos pequeños donde es prácticamente imposible montar una estructura de reclutamiento, más importancia revestiría la cuota de solidaridad y menor sería la diferencia entre cuota sindical y cuota de solidaridad. Esta parece haber sido la estrategia del sindicato de pasteleros (un gremio de oficio, muchos de cuyos miembros desarrollan su actividad en establecimientos donde conviven con trabajadores gastronómicos y de comercio), que directamente ha extendido los beneficios sindicales a todos los que aportan la cuota de solidaridad (es decir, a quienes, por estar “en blanco”, se les retiene automáticamente dicha cuota deduciéndola del salario). Sin embargo, esta hipótesis no se aplica en todos los casos, ya que muchos sindicatos de ramas concentradas también optaron por la cuota de solidaridad, y un sindicato como el del seguro, que opera en una rama en que coexisten grandes empresas y pequeñas firmas intermediarias, no las instrumentaron. En este sentido debe considerarse que la capacidad de obtener otras fuentes de ingreso (aportes empresariales, subsidios) difiere entre sindicatos, tema que también debe ser profundizado.

En resumen, desde que se implementó en los años '40 y '50 el régimen legal de las asociaciones profesionales de los trabajadores y la negociación colectiva, la fijación de cuotas y contribuciones sindicales, regulares y extraordinarias, fue cambiando de acuerdo con las posibilidades que ofrecía el marco regulatorio, sobre todo la estipulación de cuotas mensualizadas a los no afiliados. Dentro de este marco general, los gremios tuvieron distintas estrategias. Mientras algunos procuraron maximizar sus ingresos de acuerdo con las posibilidades que ofrecía la legislación, otros parecen haber “resignado” el cobro de una cuota

sindical al conjunto de los trabajadores. La posibilidad de obtener importantes recursos regulares de los no afiliados podría haber desalentado el desarrollo de políticas activas de reclutamiento de miembros, mientras que lo opuesto podría haber ocurrido cuando los sindicatos se vieron privados de esa fuente de ingresos.

Se podría hipotetizar que a partir de los años '60 la sindicalización creció con un ritmo aproximadamente similar al de la población sindicalizable, sin grandes variaciones en la tasa de afiliación, y que las variaciones estuvieron en parte asociadas con los cambios en la regulación sobre acceso a las obras sociales y cobro de cuotas de solidaridad a todos los beneficiarios de los convenios colectivos. En principio, se podría plantear que hacia 1980 se debilitó el incentivo a la afiliación que se derivaba de un acceso a las prestaciones médicas restringido a los afiliados, aunque no necesariamente el estímulo desapareció ya que, como se señaló, muchos sindicatos continuaron ofreciendo prestaciones y servicios adicionales a sus afiliados, aún cuando el acceso estuviera generalizado para los servicios básicos. Por otra parte, continuó existiendo cierta confusión de hecho entre afiliación a la obra social y afiliación al sindicato, a veces fomentada por los propios representantes sindicales, que habría implicado que al ingresar al empleo, en el momento de incorporarse a la obra social fuera habitual que el trabajador también firmase "automáticamente" su afiliación sindical. Además, se podría esperar que en el período 1960-1973 la tasa de sindicalización se hubiese mantenido o descendido al prohibirse el cobro de cuotas de solidaridad mensuales a todos los asalariados cubiertos por el convenio colectivo; que en 1973-76 hubiese tendido a aumentar al generalizarse el cobro de las cuotas de solidaridad, y en 1976-88 a mantenerse en el nivel alcanzado o a descender nuevamente con la nueva prohibición de las cuotas regulares desde 1979 (en 1976-79 los convenios estaban suspendidos), sobre todo si se considera que también había desaparecido el atractivo del acceso a la obra social; y que, finalmente, volviera a incrementarse con la renovada difusión de las cuotas de solidaridad a partir de 1988.

La evolución de la tasa de sindicalización según las estimaciones de Lamadrid y Orsatti (1991), que llegan hasta 1989 (cuadro 1), sería congruente con las hipótesis recién planteadas acerca de los estímulos y desincentivos a la afiliación que se derivan de las regulaciones sociolaborales, pero naturalmente están afectadas por otros factores incluidos los cambios que se produjeron en la composición del empleo (más importantes desde los '80); además, la confiabilidad de las estimaciones está supeditada al conjunto de supuestos explicitados por los autores (ver anexo). A partir de 1988 parece haber sido creciente el número de sindicatos que optaron por cobrar cuotas regulares de solidaridad a todos los asalariados, lo cual como vimos constituiría no sólo una importante fuente de recursos para los sindicatos sino también un incentivo a la afiliación que, por un costo sólo marginal, permite el

CUADRO 1
Tasas de sindicalización en relación con los asalariados
y normativa sociolaboral.

Periodización basada en la evolución de la normativa sobre “cuota de solidaridad”
y sobre acceso a las obras sociales y sus impactos esperados sobre la sindicalización

	N o r m a t i v a		Tasas según Orsatti y Lamadrid (1991)
	Cuotas de solidaridad	Obras sociales	%
1950-1960	Incentivo	Incentivo	48 (1954)
1960-1973	Desincentivo		40 (1963)
1973-1976	Incentivo		43 (1974)
1979-1988	Desincentivo	Desincentivo (desde 1980)	42 (1979) 41 (1982-83)
1988-2003	Incentivo		44 (1989)
			Tasas según otras fuentes
1988-2003	Incentivo		47* (1990) 44 - 47 (1991-94) 42** (2001)

NOTA: Las estimaciones provenientes de distintas fuentes no son comparables.

* GBA-Córdoba-Rosario

** Localidades con 5.000 o más habitantes; asalariados excluido servicio doméstico y beneficiarios de planes de empleo.

FUENTES: Orsatti y Lamadrid (1991); INDEC, EPH, Módulo de precariedad laboral (1990); C. GYLDEFELDT, “Sindicalización y organización de los trabajadores”, IDEP, Buenos Aires, 1995 (citado en Feldman, 1995); estimaciones propias basadas en SIEMPRO, ECV, 2001.

acceso a beneficios exclusivos para los miembros. Este incentivo podría haber contrarrestado, parcialmente, la influencia de otros factores que en los años '90 habrían desalentado la afiliación (cierta deslegitimación de los sindicatos, el alto desempleo que favorecía la negociación individual de condiciones de trabajo y salariales) y cuyo impacto, junto con el de la reestructuración del empleo, en última instancia se habría expresado en una caída en la tasa global de sindicalización. En todo caso, los incentivos a la afiliación que se derivaron de la normativa

analizada habrían contribuido a mantener en un nivel elevado la tasa de afiliación de una población sindicalizable cada vez más reducida, por lo menos en términos relativos.

Procesos estructurales y tendencias en la sindicalización a principios de los años 2000

Varios procesos que se desarrollaron a partir de la década del '80, de carácter estructural, conspiraron contra la preservación de la tasa histórica de sindicalización. La tasa de sindicalización del conjunto de los asalariados depende de las tasas sectoriales, que a su vez varían según las características de cada actividad económica, como composición por tamaño de los establecimientos y grado de concentración, y sus tradiciones sindicales. Además, depende del peso de la población sindicalizable, ya que no todos están habilitados para afiliarse. Desde fines de los '70, y sobre todo durante los '80 y los '90, se fueron acumulando cambios en la estructura del empleo que iban en detrimento de la tasa de sindicalización global: caída de la participación en el empleo de los sectores más sindicalizados, concretamente la industria (y, en menor grado, los servicios públicos que se privatizaron), y crecimiento de la incidencia del empleo no registrado (no habilitado para sindicalizarse), del empleo temporario (menos proclive a la sindicalización) y de los establecimientos más pequeños (con tasas de afiliación más bajas). Entre 1992 y 2000 la participación de la industria en el empleo asalariado se redujo marcadamente, del 31% al 19%, y se expandió, pero sólo levemente y a principios de los '90, el peso de los microestablecimientos (22% en 1992, 24% en 1994 y también en 2000)³⁵; el empleo temporario tuvo un crecimiento importante en la segunda mitad de los '90, aunque marginal en relación con el empleo asalariado total³⁶, y el aumento del empleo no registrado fue considerable, pasando de un 22-25% en 1992-96 a un 31% en 1997-2002 y, en el sector privado, de un 38% en 1996 a un 43 % en 2002-03³⁷. Los impactos más significativos sobre la sindicalización provinieron de la disminución relativa del empleo industrial y del importante incremento del empleo no registrado, ya que el registro en el sistema de seguridad social es el que habilita no sólo para que se puedan realizar las retenciones de cuotas y contribuciones sindicales sino también para la inscripción directa en el sindicato.

³⁵ Estimaciones basadas en EPH, INDEC (Buenos Aires-Córdoba-Rosario).

³⁶ Marshall (1998) y Perelman (2001).

³⁷ Estimaciones en Marshall (2003), basadas en EPH, INDEC; las cifras para el sector privado corresponden a todas las áreas urbanas, asalariados sin descuento jubilatorio (excluidos beneficiarios de planes de empleo [desde 2000] y servicio doméstico), las totales a GBA-Córdoba-Rosario, asalariados sin ningún beneficio social.

CUADRO 2
Tasas de afiliación según sector, tamaño de la empresa
y forma de contratación, 2001

Porcentajes

	Sólo registrados	Total
Manufactura	67,8	46,3
Electricidad, gas y agua	69,5	63,1
Construcción	66,8	21,5
Comercio / restaurantes y hoteles	65,5	33,7
Transporte y comunicaciones	72,5	38,1
Finanzas, seguros, etc.	51,5	36,7
Administración pública/defensa	60,9	54,7
Servicios sociales y comunitarios	64,7	52,9
Total	63,6	42,4
Sector privado, micro	56,3	18,3
Sector privado 6+	64,8	46,5
Sector público	64,5	58,3
Microempresas 1-5	57,9	21,2
Empresas pequeñas 6-25	64,4	44,5
Empresas medianas 26-100	65,6	56,3
Empresas grandes 101+	65,3	59,1
Empleo no permanente	50,7	14,0
Empleo permanente	65,1	52,1

FUENTE: Estimaciones propias con datos de ECV, SIEMPRO, 2001.

Según una estimación, en 1990 la tasa de sindicalización en el GBA habría sido de aproximadamente 46%, en relación con el total de asalariados (y de casi 49% si se excluye del total al servicio doméstico), y alrededor del 65% en relación con los asalariados que reciben todos los beneficios sociales (una aproximación al empleo registrado)³⁸. Pese a que, durante los años '90, la dirección de todos los cambios estructurales fue en detrimento del nivel de afiliación, en 2001 la tasa de sindicalización global, de un 42% de los asalariados (excluidos

³⁸ Se trata de estimaciones propias basadas en datos de EPH, Módulo de Precariedad Laboral, mayo, 1990. La tasa de sindicalización para GBA-Córdoba-Rosario alcanzaba el 47,4% de los asalariados (según datos en "Los trabajadores precarios. Presentación de primeros resultados", INDEC, 1990).

³⁹ Estimaciones propias basadas en la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), SIEMPRO, 2001. El universo de esta encuesta está constituido por las localidades urbanas de 5.000 o más habitantes.

CUADRO 3
Tasas de afiliación de asalariados registrados, por sector, 2001
 Sectores seleccionados, en porcentajes

Comercio	66,8
Restaurantes/hoteles	64,5
Bancos	57,3
Seguros	38,8
Metales y maquinaria*	70,3
Automotores**	95,2

* Ramas 270-293.

** Rama 341.

FUENTE: Estimaciones propias basadas en datos de ECV, SIEMPRO, 2001.

servicio doméstico y beneficiarios de planes de empleo), continuaba siendo bastante elevada³⁹. El nivel de sindicalización de la población realmente sindicalizable, los trabajadores registrados, era muy superior (casi 64% en el total urbano, y 62% en el GBA, sólo levemente más baja que en 1990). Estas estimaciones se derivan de las respuestas a la pregunta, incluida en el cuestionario de la ECV, sobre si la “cuota sindical” es descontada del salario. Como existe gran confusión entre cuota sindical y cuota de solidaridad mensual obligatoria, algunos entrevistados, que en realidad no eran afiliados sindicales, pudieron haber interpretado como “cuota sindical” a la “cuota de solidaridad”, respondiendo que en efecto se les realizaba el descuento, por lo que las cifras podrían sobreestimar en alguna medida la sindicalización y deben considerarse con cierta cautela; al mismo tiempo, como la encuesta interroga sólo acerca de la retención de la cuota sindical, quedan excluidos aquellos afiliados que aportan la cuota directamente al sindicato en vez de que les sea retenida por el empleador, lo cual es fuente de subestimación⁴⁰. Según la misma fuente, en 2001 los sectores donde los sindicatos no incorporaron la cuota de solidaridad, como bancarios y seguros, tienen las tasas de afiliación más bajas, cuando consideramos sólo a los asalariados registrados, es decir, sólo a la población sindicalizable (cuadros 2 y 3). En estos sectores, al no existir la cuota de solidaridad, los datos sobre descuento de la cuota sindical reflejarían más fielmente la afiliación. Pero, además, el hecho de que tengan tasas más bajas que otros es coherente con la interpretación según la cual en estos sectores el incentivo para la afiliación es menor, debido precisamente a la ausencia de la cuota

⁴⁰ En cambio, este grupo sí habría sido incluido en la encuesta de 1990, citada más arriba, junto con el de aquellos a quienes se les retenía la cuota sindical.

de solidaridad. En general, de todos modos, al excluir a los asalariados no registrados, las diferencias en las tasas de sindicalización entre sectores, tipos de empresas y relaciones de empleo son menos marcadas, aunque las tasas siguen siendo más bajas por ejemplo en los microestablecimientos⁴¹ o entre los asalariados con contrataciones inestables (cuadro 2). Como podría esperarse, el no registro parece ser uno de los factores de mayor peso para establecer diferencias entre tasas de sindicalización sectoriales (cuadro 2).

Con respecto al sector industrial en particular, también otras evidencias sugieren que no disminuyó, o no disminuyó mucho, la tasa de sindicalización durante la década del '90⁴², ya que muestran que la reducción en el número de afiliados fue paralela a la caída del empleo (cuadro 4)⁴³. En algunas ramas industriales sorprende la similitud entre las tasas de variación del número de afiliados y del número de ocupados. Este es el caso de las industrias láctea y del cuero y, en menor medida, textil y del vidrio. En cambio, en otras ramas, como las industrias del plástico, la confección y el calzado, si bien hay una correspondencia en el signo negativo de la variación, las diferencias en las magnitudes son tan relevantes que es preciso introducir otros factores para explicar porqué cae mucho más el número de afiliados que el de ocupados. Si se tiene en cuenta que, en general, la población sindicalizable se concentra en las plantas de mayor tamaño y entre los trabajadores con contratos permanentes, y que es un requisito excluyente que los trabajadores estén inscriptos en la seguridad social, una explicación razonable es que en estas ramas tienen mayor peso las plantas de menor tamaño, donde más se habría acentuado la difusión de empleos precarios y no registrados, o bien se habrían producido cambios a favor de los establecimientos pequeños, por ejemplo debido al cierre de grandes fábricas. En efecto, confecciones, calzado y productos de plástico son ramas en las que o bien predominan las pequeñas empresas (confecciones) o las pequeñas y las grandes comparten la producción (calzado) pero con mayor peso de las primeras (productos plásticos),

⁴¹ En este caso, posiblemente incide la menor capacidad que tienen los sindicatos de reclutar en pequeños establecimientos donde no hay delegados.

⁴² En otros sectores económicos para los que se cuenta con información sobre afiliados y puestos de trabajo de asalariados registrados (comercio, bancos, hoteles y restaurantes) no hay concordancia entre sus evoluciones respectivas (en los tres sectores crece el empleo, pero cae el número de afiliados). Según resultados de entrevistas exploratorias, la obra social del sector bancario perdió afiliados, lo cual podría haber tenido como correlato pérdida de afiliados al sindicato; la obra social de comercio captó más afiliados provenientes del sector bancario y otros, pero naturalmente sin que creciera la sindicalización. Este tema requiere mayor investigación.

⁴³ Los datos sobre afiliados provienen de las declaraciones que realizan los sindicatos al MTSS y deben ser considerados con precaución, ya que usualmente se considera que tienden a sobreestimar la afiliación (para mayores detalles, ver anexo).

⁴⁴ Sobre la caracterización de las ramas industriales, véase Kosacoff y Ramos (2001), que se basan en datos del censo económico de 1993. No se dispone de información acerca de la evolución de las ramas industriales durante los '90, en términos de grado de concentración y composición según tamaño de las firmas.

CUADRO 4
Afiliados y obreros ocupados en ramas industriales seleccionadas*

Actividad	Período**	Afiliados (cambio %)	Obreros ocupados (cambio %)
Láctea	1994-1997	-10,4	- 8,4
	1997-2001	-10,6	-11,8 (1997-2000)
	1994-2001	-19,8	-19,2 (1994-2000)
Automotriz	1992-1996	- 3,3	- 24,5
	1996-2000	5,4	5,7
	1992-2000	2,0	-20,2
Madera	1994-1998	2,2	- 6,0
	1998-2002	3,7	-15,0 (1998-2000)
	1994-2002	6,0	-20,2 (1994-2000)
Plástico	1992-1996	-30,0	3,5
	1996-1999	2,7	- 7,4
	1992-1999	-28,1	- 4,1
Textil	1992-2000	-47,5	-61,2
Confecciones	1994-1998	-51,5	-18,8
	1998-2002	-63,6	-11,8 (1998-2000)
	1994-2002	-82,3	-28,4 (1994-2000)
Cuero	1993-1997	1,2	-12,8
	1997-2001	-39,9	-21,9
	1993-2001	-39,2	-32,0 (1993-2000)
Vidrio	1994-1995	44,1	- 6,0
	1995-1998	-20,0	-13,2
	1998-2002	-24,5	-13,9 (1998-2000)
	1994-2002	-13,0	-29,7 (1994-2000)
Calzado	1995-1999	-14,8	5,5
	1999-2003	-35,3	-10,3 (1998-2000)
	1995-2003	-44,9	- 5,4 (1995-2000)

* Se presentan los datos correspondientes a ramas en las que hay una coincidencia razonable entre el encuadramiento del sindicato y la rama de actividad a tres dígitos del CIU.

** Los períodos corresponden al intervalo entre los años en que fueron presentadas declaraciones ante el MTSS por parte de cada una de las entidades gremiales.

FUENTE: Elaboración propia basada en declaraciones de entidades gremiales ante el MTSS e INDEC, Encuesta Industrial.

a diferencia de las ramas donde la afiliación se redujo paralelamente con el empleo, que son altamente concentradas (vidrio), o de mediana concentración y/o con peso significativo de las firmas grandes (lácteos, hilanderías y tejedurías, curtiembres)⁴⁴. La divergencia también podría ser atribuible a procesos de desafiliación o bien a cambios en la composición del empleo a favor de categorías más renuentes a afiliarse (técnicos, jóvenes, etcétera). Aunque parece difícil que se hayan registrado procesos generalizados de desafiliación, ésta podría ser una

posibilidad en aquellas ramas con muy bajos salarios, en los cuales la cuota sindical podría tener incidencia dada la usualmente ajustada situación económica de los hogares de estos trabajadores. Sólo en una minoría de industrias, entre las que se encuentran la automotriz (altamente concentrada) y la de la madera (cuyas subramas tienen distintos grados de concentración), la tasa de variación en el número de afiliados habría tenido, según las cifras citadas, una evolución mucho más positiva que la tasa de variación del empleo.

Propensión a la sindicalización: diferencias sociolaborales

Hasta aquí se discutieron la posible influencia del régimen jurídico sobre la propensión general a la afiliación y las tendencias generales en la sindicalización. La falta de información impide profundizar en el análisis de la incidencia de factores (como sector de empleo por una parte, y características de los individuos –demográficas, familiares, ideológicas, etcétera– por la otra) que, como se planteó más arriba, contribuyen a explicar por qué algunos trabajadores son más proclives que otros a afiliarse a un sindicato. La información relevada por la citada encuesta del SIEMPRO (ECV, 2001) permite una aproximación a algunos de los factores que podrían explicar diferencias en la propensión a la afiliación, a través de la comparación entre el perfil sociolaboral de los trabajadores sindicalizados y el de los no sindicalizados (el grupo de los “sindicalizados”, sin embargo, debe ser considerado con reservas, puesto que su identificación a través de la pregunta sobre “descuento de la cuota sindical” podría implicar, como vimos, la inclusión de trabajadores no afiliados pero a los que se les descuentan las cuotas de solidaridad mensuales establecidas por numerosos sindicatos en los convenios colectivos), y presentamos resultados preliminares de este análisis exploratorio, que constituyen un punto de partida para futuras investigaciones. Para esta comparación se excluyó a los asalariados no registrados, que generalmente constituyen un sector con características más distintivas, porque no están habilitados para afiliarse.

De acuerdo con las hipótesis usuales en la literatura y que han sido apoyadas por resultados de investigaciones en diversos países⁴⁵, la permanencia y estabilidad en el empleo, la inserción en grandes establecimientos y el desempeño en ocupaciones manuales calificadas (que no involucran altos niveles educativos) son algunas de las características asociadas con

⁴⁵ Moreira Cardoso (2002: 23), por ejemplo, concluye que en Brasil tienen mayor propensión a sindicalizarse los asalariados más calificados (según escolaridad), que trabajan en empresas con 100 o más ocupados, que tienen una antigüedad de 100 meses o más, que nunca estuvieron desempleados y que nunca cambiaron de empleo; los sindicalizados tienen mayor edad promedio (36) que los no afiliados (33); los asalariados de la administración pública y de la industria tienen mayores chances de afiliarse que los de comercio y servicios; y las chances son algo más altas entre los hombres que entre las mujeres.

CUADRO 5

Características sociodemográficas e inserción laboral de asalariados sindicalizados y no sindicalizados

Asalariados registrados (excluye servicio doméstico y beneficiarios de planes de empleo)

	Sindicalizados			No sindicalizados		
	Total	Recientes	Resto	Total	Recientes	Resto
% mujeres	39,2	30,5	40,0	40,4	36,5	40,9
% hasta secundario incompleto	43,4	47,1	43,2	32,5	37,3	31,8
% en micro establecimientos	13,9	12,8	14,0	17,2	16,4	17,2
% en mfg, comercio y transp.	39,3	47,0	38,8	31,9	44,1	30,3
% con calificación operativa	51,1	53,9	50,8	44,7	52,9	43,6
% antigüedad menor 1 año	7,5	—	—	11,6	—	—
% contrato no permanente	8,2	38,2	5,8	13,7	49,0	9,2
Antigüedad promedio (1 año o más)	11,3	—	—	10,0	—	—
Años escolaridad promedio	11,2	11,3	11,2	12,1	11,7	12,2
Edad promedio	39,4	30,2	40,2	37,5	30,1	38,5

'Recientes': antigüedad en el empleo menor a un año

FUENTE: Estimaciones propias basadas en datos de ECV, SIEMPRO, 2001.

una mayor sindicalización. Consistentemente con estas hipótesis, en el caso argentino la proporción que tiene una antigüedad en el empleo menor a un año es más baja entre los sindicalizados, y también lo es la proporción que trabaja en empleos no permanentes y en micro establecimientos; además, es bastante mayor entre los sindicalizados la incidencia de niveles educativos bajos (hasta secundario incompleto) y de las calificaciones "operativas" (y, en menor grado, la de los no calificados) a expensas de técnicos y, sobre todo, profesionales, y es más acentuada la participación de industria, comercio y transporte y comunicaciones (cuadro 5). Las diferencias en edad y escolaridad promedio, proporción de mujeres y varones, y antigüedad promedio en el empleo para los que tienen o superan un año en la empresa son escasas (cuadro 5). La posible inclusión entre los sindicalizados de asalariados cubiertos por los convenios colectivos pero no afiliados al sindicato podría estar contribuyendo a explicar por qué no son más significativas las diferencias entre los dos grupos.

También se observan algunas diferencias dentro del grupo de asalariados sindicalizados según antigüedad en el empleo (inferior a un año, y un año o más), que reflejarían fundamentalmente cambios en la estructura del empleo puesto que se reproducen dentro del grupo de asalariados no sindicalizados (cuadro 5, "recientes" y resto). Por ejemplo, tener un

empleo no permanente, o haber alcanzado sólo una educación secundaria incompleta o terciaria incompleta (que incluyen a aquellos que no completaron el nivel y también a los que están aún cursándolo), es más común entre quienes tienen menos de un año en la empresa que entre los que tienen más antigüedad, tanto si son afiliados sindicales como si no lo son; esta diferencia expresaría el creciente reclutamiento de jóvenes, a menudo estudiantes, bajo contratos flexibles, y con frecuencia para realizar tareas no calificadas⁴⁶.

Consideraciones finales

La Argentina se caracterizó por una tasa de sindicalización elevada con respecto a parámetros internacionales por lo menos desde la década del '40, en la que se produjo el mayor salto en el número de afiliados. Este nivel alto de sindicalización se sustentó en una desarrollada estructura de representación sindical en los lugares de trabajo, fundamentalmente en los establecimientos medianos y grandes y, también, en las obras sociales, cuyo uso inicialmente estaba restringido a los afiliados sindicales y que, además, incluso cuando el acceso se extendió a todos los asalariados, continuaron ampliando el campo susceptible a la penetración sindical. Estos factores, que favorecieron la sindicalización, coexistieron con otros que tendieron a independizar el poder de intervención sindical del número de afiliados. La relación con el estado, la capacidad de movilización, el marco regulatorio (monopolio de representación, extensión *erga omnes* de los convenios colectivos), y la multiplicidad de fuentes de recursos sindicales contribuyeron a desplazar del centro de la política gremial las tareas relacionadas con el reclutamiento de miembros, sobre todo una vez obtenida la personería gremial y el monopolio de la representación, instancia que requería acreditar el mayor número de afiliados en el sector a representar. Algunos de estos factores tuvieron continuidad hasta el presente, mientras que otros fueron experimentando transformaciones desde mediados de la década del '70 y, sobre todo, en los '90.

En este contexto, varios factores, además del propósito de contribuir a la consecución de mejoras colectivas en las condiciones de trabajo y salariales, incidieron sobre la propensión a la sindicalización, entre ellos, el régimen legal que regula la actividad sindical, la negociación colectiva y la seguridad social. En este trabajo la discusión se centró en el impacto sobre la sindicalización de variaciones en la normativa sobre cobertura de los convenios colectivos, obras sociales y cuotas y contribuciones sindicales durante el período que transcurre desde los años '40 hasta principios de la década del 2000, que fueron configurando distintos incentivos y

⁴⁶ Por ejemplo, el 24% de los asalariados recientes que son afiliados sindicales se desempeña en ocupaciones no calificadas, frente al 15% del resto de los asalariados sindicalizados.

desincentivos a la afiliación. Los cambios históricos en la tasa de sindicalización, según las estimaciones que parecen más verosímiles, resultan coherentes con dichos cambios en la estructura de incentivos a la afiliación. De todos modos, estos resultados deben ser considerados con cautela debido a los problemas de confiabilidad y comparabilidad que presentan las fuentes utilizadas.

A principios del 2000 la tasa de sindicalización continuaba en un nivel llamativamente elevado, a pesar de los profundos cambios en el mercado laboral y en la posición de los sindicatos. La repercusión de las transformaciones económicas desde mediados de los '70, y sobre todo en los '90, sobre la estructura del empleo implicó que fueran los sectores más sindicalizados los que perdieron peso; sin embargo, este impacto adverso pudo haber sido parcialmente contrarrestado por incentivos a la afiliación derivados de la normativa vigente desde 1988, que restableció la posibilidad de que los sindicatos impusieran un aporte regular, las “cuotas de solidaridad” mensuales, a todos los asalariados cubiertos por convenios colectivos incluidos los no afiliados, práctica que tendió a difundirse en el marco del creciente desfinanciamiento sindical y de una situación en el mercado de trabajo desfavorable a los sindicatos. La existencia de cuotas de solidaridad, junto con beneficios selectivos para los afiliados sindicales (incluso en el acceso a prestaciones de las obras sociales), habrían constituido un estímulo para la afiliación, sobre todo si la diferencia entre el monto de las cuotas de afiliación y de solidaridad era de escasa magnitud.

Los problemas de información que se señalaron a lo largo del artículo, que sistemáticamente han dificultado el estudio de la sindicalización en la Argentina, impiden contrastar más adecuadamente las hipótesis propuestas acerca del posible impacto de los cambios normativos sobre la sindicalización. Los problemas de información también obstaculizan el análisis de la incidencia de factores que explican diferencias entre asalariados en la propensión a la sindicalización. Sin embargo, las escasas estimaciones existentes, provenientes de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2001, muestran diferencias entre los perfiles sociolaborales de los asalariados sindicalizados y no sindicalizados (y en condiciones legales de afiliarse a un sindicato) que son consistentes con los resultados obtenidos en otros países.

En el contexto de un campo prácticamente inexplorado en la Argentina, esta investigación constituye un primer acercamiento al estudio de los determinantes de la sindicalización, que debe ser profundizado con la contribución de mejores estimaciones de la afiliación y a través de encuestas y entrevistas a asalariados y a dirigentes sindicales que permitan una mejor comprensión tanto de las causas de índole diversa (bien común, beneficios selectivos, “presión social”, etcétera) que explican el acto de afiliación y las distintas propen-

siones a la sindicalización según características demográficas, familiares, sociales, laborales, políticas o ideológicas, como de las estrategias sindicales de reclutamiento y de los factores que explican sus diferencias en el marco de un mismo régimen regulatorio.

ANEXO

Fuentes de información para la estimación de las tasas de sindicalización

El análisis de la tasa de sindicalización, y sobre todo de su comparación histórica, está afectado por un problema central, que es la falta de congruencia entre fuentes alternativas que, a su vez, presentan diversos problemas de confiabilidad⁴⁷. Las fuentes consisten en Censos de Asociaciones Profesionales, declaraciones presentadas por los sindicatos ante el MTSS sobre el que recae el control o fiscalización de las organizaciones, y las que se confeccionaron con objetivos específicos vinculados con la vida interna de los sindicatos (por ejemplo, los padrones electorales) o para definir la estructura organizativa de las centrales gremiales de tercer grado (declaraciones ante congresos de la CGT). Estas fuentes pueden a veces sobreestimar y otras subestimar el número de afiliados, de acuerdo con los intereses que juegan en cada caso y que influyen sobre lo que Lamadrid y Orsatti (1991) denominan “la actitud sindical en la estimación del número de sindicalizados”. Por ejemplo, cuando los datos sobre afiliación constituyen un indicador de los ingresos económicos de la asociación o definen los aportes que la misma debe realizar a la organización de nivel superior, habría una mayor predisposición a la subdeclaración. En cambio, cuando las declaraciones tiene por objetivo establecer el nivel de la representación de los distintos gremios dentro de una asociación de segundo o tercer grado, la “actitud sindical” sería más favorable a una sobreestimación. El análisis histórico de la tasa de afiliación se complica aún más cuando a los problemas que presenta cada fuente se agrega su discontinuidad temporal; las dificultades para ponderar el nivel de distorsión que presenta cada fuente (que, por ejemplo, puede variar debido a la existencia o no de listas opositoras en los procesos eleccionarios sindicales) traban la comparabilidad entre fuentes alternativas.

En el cuadro 1 se presenta la serie hipotética de tasas de sindicalización propuesta por Lamadrid y Orsatti para el período 1954-89 a partir de la combinación de diversas fuentes para los distintos subperíodos, seleccionadas en base a criterios de disponibilidad y confiabilidad, y a las que, en algunos casos, los autores practicaron ajustes de acuerdo con estimaciones sobre los niveles de distorsión que presentan los datos sobre número de afiliados⁴⁸. Lamadrid y Orsatti combinan dos tipos de fuentes: declaraciones ante congresos de la CGT y declaraciones sobre número de afiliados que realizan los sindicatos ante el MTSS. Los ajustes realizados sobre estas últimas incluyen las revisiones efectuadas por Feldman (1989) para eliminar errores, duplicaciones y, en algunos casos en que eran identificables, excluir a los afiliados pasivos, y también se basan en el análisis de consistencia realizado

⁴⁷ Sobre estos problemas, véase Lamadrid y Orsatti (1991).

⁴⁸ Para mayores detalles puede consultarse Lamadrid y Orsatti (1991).

por Díaz (1990) a partir de la comparación entre las declaraciones de los sindicatos ante el MTSS y los padrones electorales de un número significativo de sindicatos⁴⁹. Para el período 1954-1974 Lamadrid y Orsatti se basan en las declaraciones ante congresos de la CGT, consideradas más confiables y representativas que las que surgen de otras fuentes como el Censo de Asociaciones Profesionales de 1965. Si bien esta última fuente, que ha sido utilizada por algunos autores, indica una importante disminución en los niveles de sindicalización en los diez años posteriores al derrocamiento de Perón en 1955, resulta razonable lo señalado por Lamadrid y Orsatti con respecto a que esta caída no encontraría suficiente sustentación en transformaciones productivas y/o institucionales⁵⁰. En cambio, como apuntan los mismos autores, la comparación entre las declaraciones ante congresos de la CGT correspondientes a los años 1954 y 1963 arrojaría un resultado más convincente: estabilidad en el número absoluto de trabajadores sindicalizados, aunque con un descenso en la tasa de sindicalización, descenso que desde nuestro enfoque sería congruente con un marco regulatorio que restaba incentivos hacia la afiliación. Considerando que los datos correspondientes a declaraciones ante los congresos de la CGT son más confiables, optan por continuar sobre esta base la serie hipotética hasta el año 1974⁵¹. La serie resulta verosímil aunque su confiabilidad está supeditada a la aplicabilidad de los supuestos adoptados y ajustes implementados.

⁴⁹ Los trabajos citados por Lamadrid y Orsatti (1991) son S. FELDMAN: "Notas sobre sindicalización y estructura sindical", mimeo, y R. A. DÍAZ: "El sistema de relaciones laborales en Argentina", mimeo, 1990.

⁵⁰ Si bien Torre (1973) opta para el cálculo de la tasa de sindicalización por los datos que aporta el Censo de Asociaciones Profesionales de 1965, considera, a partir de su comparación con padrones correspondientes al año 1966, que estos datos estarían subestimando el número de afiliados. De todos modos, para este autor también existirían problemas en las declaraciones ante el congreso de la CGT de 1963, que habrían sobrevaluado la afiliación.

⁵¹ Los datos correspondientes a este año fueron ajustados por estos autores en + 5%, en base a características de la información que no explicitan claramente.

REFERENCIAS

- BELLONI, A. (1975): "Las luchas obreras durante el apogeo oligárquico", en M. GIMÉNEZ ZAPIOLA (comp.): *El régimen oligárquico*, Buenos Aires, Amorrortu.
- BLENDAN, J., y MACHIN, S. (2003): "Cross-generation correlations of union status for young people in Britain", *British Journal of Industrial Relations*, 41(3).
- BORLAND, J., y OULIARIS, S. (1994): "The determinants of Australian trade union membership", *Journal of Applied Econometrics*, 9(4).
- CHARLWOOD, A. (2002): "Why do non-union employees want to unionize? Evidence from Britain", *British Journal of Industrial Relations*, 40(3).
- CORTÉS, R. (1985): "La seguridad social en la Argentina: las obras sociales", *Cuadernos Médico Sociales*, 34.
- DOYON, L. (1975): "El crecimiento sindical bajo el peronismo", *Desarrollo Económico*, 15(57).
- ETCHEMENDY, S., y PALERMO, V. (1998): "Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)", *Desarrollo Económico*, 37 (148).
- HIRSCH, B. T. (1980): "The determinants of unionization: an analysis of interarea differences", *Industrial and Labor Relations Review*, 33(2).
- FELDMAN, S. (1980): "Tendencias de la sindicalización en Argentina", *Estudios del Trabajo*, 2, 1991.
- FELDMAN, S. (1995): "Informe sobre las regulaciones laborales y la performance económica en Argentina", Buenos Aires (mimeo).
- FREGE, C. M., y KELLY, J. (2003): "Union revitalization strategies in comparative perspective", *European Journal of Industrial Relations*, 9 (1).
- GASPARRI, M., y ORSATTI, A. "Programa la CGT y la escuela", CGT, Secretaría de Cultura y Capacitación, s.f.
- JAMES, D. (1990): *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946-1976*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- KOSACOFF, B., y RAMOS, A. (2001): *Cambios contemporáneos en la estructura industrial argentina (1975-2000)*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- LAMADRID, A., y ORSATTI, A. (1991): "Una revisión de las medidas sobre la tasa de sindicalización en Argentina", *Estudios del Trabajo*, 2.
- MARSHALL, A. (1998): "Empleo en la Argentina, 1991-1997: ¿nuevas pautas de comportamiento después de la liberalización económica?", *OIT-ETM 79*, Santiago, OIT.

- MARSHALL, A. (2003) (en prensa): "Empleo 'no registrado' en la Argentina: estudio de sus salarios relativos", OIT, Proyecto Enfrentando los Retos al Trabajo Decente en la Crisis Argentina.
- MOREIRA CARDOSO, A. (2002): "Workers' representation insecurity in Brazil: global forces, local stress", ILO, Ginebra.
- PASTORIZA, E., y TORRE, J. C. (2000): "Mar del Plata, un sueño de los argentinos", en F. DEVOTO y M. MADERO (bajo la dirección de): *Historia de la vida privada en la Argentina*, tomo 3.
- PERELMAN, L. (2001): "El empleo no permanente en la Argentina", *Desarrollo Económico*, 41(161).
- ROTHSTEIN, B. (1990): "Marxism, institutional analysis, and working-class power: the Swedish case", *Politics & Society*, 18 (3).
- THOMPSON, A. (1985): "Estado, sindicatos y salud. Notas sobre las obras sociales en Argentina", *Cuadernos Médico Sociales*, 33.
- TORRE, J. C. (1973): "La tasa de sindicalización en la Argentina", *Desarrollo Económico*, 12(48).
- VÁZQUEZ VIALARD, A. (1988): "Evolución del derecho del trabajo en la República Argentina", *Derecho Laboral*, XXXI (149).
- VISSER, J. (2002): "Why fewer workers join unions in Europe: A social custom explanation of membership trends", *British Journal of Industrial Relations*, 40(3).
- WADDINGTON, J., y WHITSTON, C. (1997): "Why do people join unions in a period of membership decline?", *British Journal of Industrial Relations*, 35(4).
- WESTERN, B. (1993): "Postwar unionization in eighteen advanced capitalist countries", *American Sociological Review*, 58 (2).
- ZORRILLA, R. H. (1974): *Estructura y dinámica del sindicalismo argentino*, Buenos Aires, La Pléyade.

Títulos publicados:

- Nº 1. SERGIO CAGGIANO: "Fronteras múltiples: Reconfiguración de ejes identitarios en migraciones contemporáneas a la Argentina".
- Nº 2. ELIZABETH JELIN: "Los derechos humanos y la memoria de la violencia política y la represión: la construcción de un campo nuevo en las ciencias sociales".
- Nº 3. ARIEL ALBERTO COREMBERG: "El crecimiento de la productividad de la economía argentina durante la década de los noventa: «Mito o realidad»".
- Nº 4. ADRIANA MARSHALL y LAURA PERELMAN: "Sindicalización: Incentivos en la normativa sociolaboral".

