

Adriana Marshall

Afiliación sindical e instituciones del trabajo: análisis comparativo

En este artículo se discute la influencia de las instituciones del trabajo sobre los niveles de sindicalización a través del análisis comparativo de tres países –la Argentina, Chile y México– con el propósito de contribuir a la comprensión de los factores determinantes de la afiliación sindical en América Latina. La normativa laboral y los arreglos institucionales que de ella derivan, aunque constituyen sólo uno de los múltiples factores que determinan los niveles de afiliación sindical, tienen un papel decisivo y su influencia se ejerce por lo menos en tres planos: definen quiénes tienen derecho a la afiliación y quiénes quedan excluidos, generan incentivos positivos y negativos que contribuyen a moldear directamente las decisiones individuales de sindicalización y afectan las estrategias sindicales de reclutamiento de miembros que, a su vez, inciden sobre las opciones individuales

29

Los niveles, tendencias y determinantes de la sindicalización en estos tres países no se investigaron sistemáticamente. Para cada uno de ellos se registra un número acotado de estudios que, recurriendo a una variedad de fuentes y supuestos, generaron o evaluaron estimaciones sobre tasas de afiliación y analizaron la sindicalización en un contexto de fuertes limitaciones debido a la ausencia de información. En la Argentina y México la falta de series confiables sobre afiliación sindical

Una versión previa se publicó en *Cuadernos del IDES* (Marshall, 2006). Parte de la investigación se realizó durante la estadía de la autora en Cornell University (School of Industrial and Labor Relations).

Adriana Marshall es miembro del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-Instituto de Desarrollo Económico y Social

obstaculizo persistentemente la investigación sobre este tema. A partir de la década de 1980, la inclusión de información sobre sindicalización en encuestas en hogares y en establecimientos facilitó el análisis en México, mientras que en la Argentina esta información se incluyó más tardíamente, en forma sólo esporádica y menos adecuada. En cambio, en Chile existen series sobre sindicalización de largo plazo. El relativo subdesarrollo de este campo de investigación en América Latina contrasta no sólo con la proliferación de estudios sobre el tema en otras regiones donde existe mejor información —Europa, los Estados Unidos y Canadá, entre otras—, sino con la vasta literatura sobre las relaciones entre sindicatos y Estado en los países latinoamericanos en general y en los tres elegidos para este análisis en particular.

En este contexto, en este artículo se presentan algunas ideas tentativas sobre los factores que determinan la sindicalización. Estas ideas están ancladas en los resultados del estudio comparativo sobre afiliación sindical en la Argentina, Chile y México encarado desde una perspectiva que, aunque usual en otras regiones, parece no tener precedentes en América Latina. En general, los análisis comparativos referidos a otros países, dada la disponibilidad de información, consideraron una cantidad apreciable de casos y variables de distinta naturaleza en forma simultánea, aplicando técnicas cuantitativas. En cambio, en esta investigación, restringida por la falta de datos, se examinan “puntos focales” en las trayectorias de la sindicalización, seleccionando períodos específicos durante los cuales los países comparados presentan tanto similitudes como contrastes en variables relevantes para el análisis de las tendencias en la afiliación sindical.¹ El énfasis en el papel explicativo de las instituciones del trabajo no implica ignorar las influencias de otros factores, en particular las transformaciones económicas y sus correlatos en el empleo, así como los cambios sociopolíticos, cuyo impacto se intenta controlar recurriendo a un diseño metodológico simple, que replica un “experimento natural”.²

30

¹ Las cifras sobre sindicalización no son necesariamente comparables entre países; sin embargo, es posible comparar tendencias en las tasas de afiliación.

² En este estudio, las tasas de sindicalización se refieren a los asalariados, ya que el objetivo es analizar las limitaciones e incentivos que enfrentan los trabajadores para afiliarse y los sindicatos para reclutar miembros, y no evaluar cuán extensiva es la influencia sindical en relación con el conjunto de la fuerza de trabajo (que depende, en gran medida, del peso de los asalariados en el empleo). Se focaliza, además, en los asalariados urbanos, ya que la inclusión del sector rural introduce problemas adicionales (su incidencia en el empleo difiere marcadamente entre los tres países; la tasa de afiliación rural es, en general, muy baja y las cifras sobre sindicalización rural son particularmente escasas).

En los tres países las trayectorias de la sindicalización se caracterizaron por un patrón similar: al período de crecimiento inicial (formación, reconocimiento legal y consolidación sindicales) siguió cierta estabilidad. Hacia mediados de la década de 1940 (suponiendo que las cifras reflejan la realidad) los niveles de sindicalización eran bastante similares en los tres países, pero en la segunda mitad de esa década la afilia-

ción en la Argentina experimentó un salto, continuó aumentando a principios de los años 1950 —en el marco de las políticas gubernamentales prosindicales— y, desde entonces, tendió a fluctuar alrededor de este nuevo nivel. En Chile, el nivel de sindicalización muestra un incremento hacia fines de la década de 1960, atribuible, entre otros factores, a la legislación sobre sindicalización agrícola de 1967, y la afiliación vuelve a expandirse en el marco del clima político propicio del gobierno de la Unidad Popular a principios de la década del setenta. Estos aspectos históricos se discuten luego de la exposición del marco teórico.

En 1973 en Chile y en 1976 en la Argentina, los gobiernos civiles son depuestos por los militares, cuyas políticas fueron claramente antisindicales y sus intervenciones dramáticamente represivas. Durante los regímenes militares (1973-1989 en Chile, 1976-1983 en la Argentina), en ambos países se aplicaron políticas de liberalización económica, aunque menos profundas en el caso argentino, y una nueva legislación laboral reemplazó a las regulaciones precedentes. Este período de gobiernos militares conforma el primero de los dos puntos focales seleccionados para el análisis, ya que es factible comparar dos países que, si bien compartieron procesos capaces de afectar la afiliación sindical, diferían en rasgos relevantes y, además, en las tendencias en la sindicalización. En Chile, después de un interregno de tendencias ambiguas, a la nueva legislación de 1979 siguió inmediatamente una brusca caída en el número de afiliados sindicales. En la Argentina, por el contrario, la tasa de sindicalización cayó sólo marginalmente. En el presente trabajo se plantea que estas tendencias contrastantes resultaron en gran parte de la particular combinación de la legislación previa —y cómo esta había estructurado a la sindicalización— y las nuevas regulaciones.

31

En la Argentina (en la década de 1990) y en México (desde los años 1980 y durante la década de 1990) se implementaron similares reformas para liberalizar la economía, que desencadenaron procesos equiparables de reestructuración económica y del empleo. Este es el segundo período elegido para el análisis comparativo, el cual, nuevamente y por las mismas razones que en el punto anterior, se restringe a dos países, en este caso la Argentina y México. En este lapso, en la Argentina la tasa de sindicalización tiende a mantenerse, con una ligera disminución, mientras que en México cayó bastante más. Lo que se plantea en este trabajo es que esta diferencia en el comportamiento de la sindicalización entre ambos países —a pesar de la similitud de procesos de cambio estructural— puede atribuirse, por lo menos parcialmente, a la influencia de ciertas diferencias institucionales clave.

En lo que sigue, antes de discutir los casos de la Argentina, Chile y México, se presenta el marco general que fundamenta la perspectiva analítica adoptada.

Marco de análisis

El modelo explicativo de los niveles comparativos de sindicalización (entre países, entre regiones, en el tiempo) incluye un amplio conjunto de factores económicos, sociales, institucionales y políticos: políticas sociolaborales, regulaciones legales (laborales, seguridad social), situación en el mercado de trabajo (niveles de desempleo) y estructuras del empleo (porque las tasas de sindicalización promedio varían en función de la incidencia relativa de los sectores y grupos con diferentes tasas de afiliación), estrategias sindicales de reclutamiento de miembros, grado de éxito de los sindicatos en sus demandas, valores sociales y políticos predominantes, grado de oposición de los empleadores a los sindicatos y a la afiliación, existencia de formas alternativas de representación de los asalariados en la empresa o fuera de ella. Entre estos múltiples determinantes, el presente trabajo se focaliza en el papel que potencialmente desempeñan las regulaciones legales

La normativa jurídica puede establecer obligaciones de los trabajadores con respecto a los sindicatos (por ejemplo, afiliación compulsiva) o moldear las decisiones de afiliación mediante incentivos positivos y negativos; contribuye a modelar las estrategias sindicales (que, a su vez influyen sobre las decisiones de afiliación individuales) y define quiénes están habilitados para afiliarse y quiénes no lo están, así como los requisitos para crear sindicatos. Entre las normas laborales más influyentes se incluyen las que regulan la estructura sindical, la negociación colectiva, la representación gremial en el lugar de trabajo, los aportes sindicales de miembros y no miembros, y si la obtención de un empleo está o no supeditada a la afiliación al sindicato correspondiente (*closed-shop*). También son importantes las normas que establecen sobre quién —Estado o sindicatos— recae la administración de los beneficios sociales (subsidios por desempleo, cuidado de la salud, prestaciones previsionales), la normativa salarial y la que regula el contrato de trabajo y el despido. Por ejemplo, si la legislación estipula que los convenios colectivos se aplican a todos los asalariados en la actividad o empresa, independientemente de que estén o no afiliados al sindicato que los acuerda, este es un factor que podría desalentar la afiliación, fomentando el *free-riding*. En cambio, una normativa que otorga prioridad a los afiliados sindicales para ocupar un puesto vacante promueve la sindicalización, así como lo hacen las regulaciones que admiten que los sindicatos recauden aportes de los asalariados no afiliados, ya que por una diferencia con frecuencia escasa entre cuota de afiliación y aporte obligatorio se accede a beneficios reservados para los miembros del sindicato.

Una de las conclusiones más importantes y consistentes provenientes de estudios sobre países europeos (Rothstein, 1990; Ebbinghaus y Visser, 1999; Blaschke, 2000) es que la administración sindical (en vez de estatal) del sistema

de prestaciones por desempleo (sistema denominado “Ghent”) expande el alcance de la influencia sindical y resulta ser un fuerte incentivo a la afiliación, incluso en aquellos países en que no es requisito ser miembro del sindicato para acceder al subsidio; otra conclusión es que la existencia de arreglos del tipo *closed-shop* también estimula la afiliación (Ebbinghaus y Visser, 1999). Esta última conclusión surge además de estudios interregionales en los Estados Unidos, ya que en los estados en los que el *closed-shop* está prohibido las tasas de sindicalización son menores que en aquellos en los que este sistema está permitido (Hirsch, 1980; Hogler *et al.*, 2004). Otro de los factores que promueven la sindicalización es la presencia de representación gremial en el lugar de trabajo —reconocida por la ley o establecida a través de la negociación colectiva— puesto que el establecimiento es un lugar central para reclutar nuevos miembros y la protección y el apoyo recibidos en el lugar de trabajo se encuentran entre los principales motivos instrumentales para asociarse a un sindicato (Ebbinghaus y Visser, 1999). También se discutió en la literatura la posibilidad de una asociación inversa entre grado de seguridad en el empleo (establecida por el derecho individual del trabajo) y extensión de la sindicalización (Checchi y Lucifora, 2002). Los efectos del grado de centralización de la estructura sindical y la negociación colectiva son en cambio más ambiguos, ya que la negociación centralizada, por una parte, puede agravar el problema del *free-riding* (desestimulando la afiliación), mientras que, por la otra, debilita la oposición de los empleadores a los sindicatos (Blaschke, 2000; Ebbinghaus y Visser, 1999; Scruggs y Lange, 2002).

Partiendo de estas conclusiones, la hipótesis que guía el análisis comparativo de la Argentina, Chile y México es que ciertas diferencias institucionales que los caracterizan contribuirían a explicar tendencias divergentes en la sindicalización. Algunas instituciones parecen *prima facie* ser favorables a la sindicalización: reconocimiento legal de la representación gremial en el lugar de trabajo, afiliación obligatoria o arreglos del tipo *closed-shop*, gestión sindical de sistemas de prestaciones sociales (extendiendo la noción de que la administración sindical de los subsidios por desempleo promueve la afiliación a la gestión sindical de otros beneficios sociales). De todos modos, también deben considerarse otras instituciones, tales como la estructura sindical y la de la negociación colectiva, el alcance de la cobertura legal de los convenios colectivos, las exclusiones del derecho a la sindicalización, los umbrales a partir de los cuales es legalmente admisible formar un sindicato, la existencia o no de monopolio de representación gremial y la legislación sobre seguridad del empleo.

Después de discutir en la próxima sección algunos aspectos históricos de la sindicalización en los tres países, en las dos secciones siguientes se explora la aplicabilidad de estas ideas a las comparaciones primero entre la Argentina y Chile (durante los regímenes militares que se iniciaron en los años 1970) y luego entre la Argentina y México (en la etapa de liberalización económica de los años 1990).

Tendencias históricas en la sindicalización (1940-1970)

Durante las primeras décadas del siglo XX las relaciones entre las organizaciones sindicales y los gobiernos siguieron, a grandes trazos, un patrón similar en los tres países, fluctuando entre el conflicto –que implicó en determinadas ocasiones represión gubernamental– y la tolerancia o, incluso, la cooperación. Los propios sindicatos, hasta cierto punto, fueron moldeados por influencias políticas similares en los tres países.³ Sin embargo, difiere el momento en que se promulgaron las primeras leyes sobre relaciones colectivas de trabajo: en la Argentina fue en los años 1940 y 1950 mientras que en Chile y México los primeros códigos del trabajo se establecieron a principios de la década de 1930, con precedentes en Chile en la década de 1920 y en México en la Constitución de 1917 que generó las bases para la regulación de los sindicatos y el derecho colectivo. Estos tempranos códigos del trabajo de Chile y México incluían tanto los derechos individuales del trabajo como los colectivos, mientras que en la Argentina las primeras leyes del trabajo se restringieron a derechos individuales y el derecho colectivo se desarrolló separadamente más tarde. Desde estas décadas tempranas, el derecho individual del trabajo en México se iba a caracterizar por ser uno de los más protectores de la región latinoamericana.

De todos modos, en la Argentina, mucho antes de que se sancionaran las regulaciones legales referidas a las organizaciones gremiales y a la negociación colectiva, ambas habían experimentado cierto desarrollo, aunque el crecimiento sindical estuvo obstaculizado por gobiernos represivos, la oposición empresaria y clivajes ideológicos internos (Doyon, 1975). Doyon indica que, a principios de la década de 1940, antes de las políticas prosindicales del gobierno de Perón, ya se contabilizaban más de 400 mil afiliados sindicales, que representaban un 20 por ciento de la fuerza de trabajo urbana. La primer pieza legislativa dirigida explícitamente a regular los sindicatos se promulgó en 1945; establecía *inter alia* el monopolio de la representación gremial en la negociación colectiva, basado en el reconocimiento legal del sindicato con el mayor número de miembros, y consolidaba la hegemonía de los sindicatos de actividad (Marshall y Perelman, 2004a). Para promover la sindicalización, algunos beneficios se reservaron para los afiliados exclusivamente y, hasta 1953, la decisión con respecto al alcance de la aplicación del convenio colectivo (es decir, si abarcaba sólo a los afiliados al sindicatos o a todos los trabajadores en la actividad) se dejó en manos de los tribunales del trabajo o bien de las autoridades administrativas (Cortés y Marshall, 1993). La afiliación sindical era implícitamente de carácter

voluntario, pero, una vez que en 1953 se extendió la cobertura del convenio colectivo a todos los trabajadores de la actividad fueran o no afiliados y hasta 1960, año en que esto se prohibió explícitamente, muchos sindicatos cobraban aportes regulares a los trabajadores no afiliados pero beneficiarios del convenio colectivo (Marshall y Perelman, 2004b).

También en Chile las organizaciones que más tarde se denominarían sindicatos “libres” –es decir, las que existían con anterioridad al reconocimiento legal del derecho a la sindicalización– habían alcanzado un nivel apreciable de afiliación; hacia 1925, por ejemplo, la tasa de sindicalización era aproximadamente del 23 por ciento.⁴ Los sindicatos “industriales” (de empresa) y “profesionales” (de ocupación) fueron reconocidos legalmente en 1924 (Barrera, 1971; Morris *et al.*, 1962; Rojas Flores, 1986),⁵ reconocimiento ratificado en el código del trabajo de 1931. Sin embargo, no todos aquellos sindicatos libres solicitaron reconocimiento y los miembros de los que no lo hicieron no se incluyeron en las estadísticas oficiales de sindicalización que se iniciaron en 1932. El código del trabajo de 1931 había establecido que si el 55 por ciento de los asalariados de un establecimiento había votado a favor de crear un sindicato la afiliación del restante 45 por ciento sería obligatoria. Esta norma se aplicaba sólo a los sindicatos de empresa (es decir, a los denominados industriales) y no a los profesionales. Ambos tipos de organización sindical estaban limitados por el requisito legal de un número mínimo de miembros para permitir que se formara un sindicato (Morris *et al.*, 1962; Barrera, 1971). Los asalariados agrícolas prácticamente quedaron excluidos del derecho a la sindicalización hasta 1967; en ese año una nueva ley (ley de sindicalización campesina) impulsó la creación de sindicatos agrícolas, los cuales llegaron a representar un 10 por ciento del total de sindicatos en 1969.⁶ La mayoría de los empleados del sector público tampoco tenía derecho a sindicalizarse, pero podía crear “asociaciones” –no reconocidas legalmente como sindicatos– que, hacia 1959, habrían tenido unos 136 mil miembros (Morris *et al.*, 1962).⁷

En México, el artículo 123 de la Constitución de 1917 había definido las bases para la regulación de los sindicatos y la separación entre las organizaciones de los asalariados públicos y privados (Zapata, 1976b). El código del trabajo de 1931, para asalariados del sector privado, reconocía cinco tipos de sindicatos, entre ellos los sindicatos de industria, y definía

⁴ Estimación basada en cifras sobre miembros de sindicatos libres y asalariados en Rojas Flores, 1986.

⁵ Barrera (1971) considera que los sindicatos denominados industriales no eran de empresa sino de establecimiento.

⁶ Sobre las restricciones impuestas en el código del trabajo de 1931 que obstaculizaron la sindicalización rural, véase Morris *et al.*, 1962.

⁷ Se permitía a los sindicatos industriales formar federaciones con propósitos educativos y de asistencia (entre otros), pero no con el objetivo de defender reivindicaciones de los trabajadores. Además, los sindicatos industriales no podían combinarse en federaciones con los profesionales ni con los agrícolas. Los sindicatos (industriales y profesionales) en la minería del cobre tenían condiciones especiales más favorables.

³ Sobre algunas diferencias entre la Argentina y Chile en el impacto de las influencias ideológicas sobre los sindicatos véase Flynn, 1950.

qué actividades económicas quedaban bajo jurisdicción federal y cuáles bajo jurisdicción local (Zapata, 1976b). También establecía cláusulas de "admisión" y "exclusión" (*closed-shop*) que, desde antes de 1931 y hasta el presente, han estado en el centro de debates acerca del grado en que la sindicalización en México es realmente voluntaria como fue establecido legalmente. Estas cláusulas estipulaban que, si esto había sido fijado en el convenio colectivo correspondiente, el empleador, para cubrir una vacante, debía dar preferencia a los trabajadores sindicalizados y debía despedir al trabajador que, siendo afiliado de un sindicato, renunciara a su afiliación o fuera expulsado. Los asalariados empleados en ciertas actividades, específicamente en los bancos, no tenían derecho a sindicalizarse y también había restricciones sobre el derecho a la creación de sindicatos en términos de número de trabajadores (mínimo 20) y de edad (más de 14 años). En 1926-1927 la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), creada en 1918, contaba con alrededor de 500 mil miembros; en el momento de su disolución, en 1926, la Confederación Católica del Trabajo tenía 80 mil miembros; en 1940, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) tenía más de un millón de afiliados (Reyna y Miquet, 1975). Como se estipularía más tarde también en la Argentina, los sindicatos con el mayor número de afiliados detentaban el monopolio de la representación gremial para negociar colectivamente.

36

Con anterioridad al considerable incremento en la tasa de sindicalización en la Argentina que tuvo lugar entre 1946 y 1948, y teniendo en cuenta que las cifras disponibles no son estrictamente comparables entre países, las tasas de afiliación en la Argentina (1946), Chile (1946) y México (1948) son sorprendentemente similares cuando se excluye al sector rural del análisis.⁸ Estas tasas de sindicalización relativamente similares se alcanzaron en el marco de regulaciones distintas en los tres países.

Fue después de 1946, durante la primera presidencia de Perón, que en la Argentina creció sustancialmente la afiliación sindical. Este rápido crecimiento se atribuyó al apoyo estatal a las campañas para organizar a los trabajadores en conjunción con los esfuerzos de los dirigentes sindicales (Doyon, 1975). Se trató de un período en el cual los sindicatos todavía competían para obtener el reconocimiento legal y el monopolio de la representación, por lo que existía un fuerte incentivo para desarrollar campañas para expandir la sindicalización. Fue entonces también que Perón impulsó la institucionalización de la provisión sin-

dical de servicios de salud (Cortés y Marshall, 1993; Danani, 2005). Este esquema —el de las obras sociales— se transformaría más tarde en base crucial para el reclutamiento de afiliados sindicales (Cortés, 1985) y llegaría a proveer también otros beneficios

⁸ Véanse los datos y fuentes en Marshall, 2006 (texto y cuadro 1). Como se mencionó antes, aunque se presenten algunas cifras sobre sindicalización total para dar un panorama más general, el análisis se centra en el sector no agrícola. En México, la participación de la agricultura en el empleo era, y continúa siendo, muy superior a la que tiene en los otros dos países, y la sindicalización rural es muy baja

importantes como recreación, deportes y turismo. En 1954, la cantidad de afiliados sindicales alcanzaba más de dos millones: el aumento más marcado había tenido lugar en 1947-1948. La tasa de sindicalización llegaba al 42 por ciento de los asalariados y al 50 por ciento de los asalariados no agrícolas. Todas las actividades económicas, con excepción del agro, tenían elevadas tasas de sindicalización; excluyendo al sector rural, las tasas de afiliación más bajas se ubicaban en el comercio y los servicios personales, pero estos sectores empleaban en 1954 sólo al 27 por ciento de los asalariados no agrícolas.⁹ Desde entonces, la tasa de sindicalización en la Argentina tendió a oscilar alrededor del nivel alcanzado en esos años (Lamadrid y Orsatti, 1991).

No es posible comparar el impacto sobre la afiliación que tuvieron las regulaciones que en la Argentina la promovieron durante este período (décadas de 1940 y 1950) con los efectos de aquellas que se habían implementado más tempranamente en Chile y en México, porque se formularon en contextos macroeconómicos muy diferentes. En la Argentina, impulsado por las necesidades generadas por la Segunda Guerra Mundial, ya avanzaba rápidamente el proceso de industrialización orientado al mercado interno, basado en la sustitución de importaciones, que en las décadas precedentes era mucho más incipiente en Chile o México. Hacia 1960, una vez que se aceleró el proceso de industrialización sustitutiva en los tres países, sus estructuras de empleo no agrícola tendieron a una mayor similitud: juntas, la industria manufacturera y la minería empleaban a alrededor del 35 por ciento de los asalariados no agrícolas en la Argentina, el 33 por ciento en Chile (donde la minería era fuente crucial de divisas) y el 37 por ciento en México (Censos de Población). En ese momento, alrededor de 1960, la tasa de sindicalización en la Argentina era bastante más alta que antes de 1948, contrastando con su relativa estabilidad en México y su declive (entre 1956 y 1960) en Chile.¹⁰ En este último país, si bien la tasa promedio era baja, las tasas de afiliación eran elevadas en varios sectores económicos: en 1956, la proporción de asalariados del sector privado afiliados a un sindicato activo llegaba al 66 por ciento en la minería, el 42 por ciento en la industria y el 78 por ciento en los servicios públicos; las cifras eran altas también en finanzas (64 por ciento) y transporte (38 por ciento). Pero las reducidas tasas de sindicalización en otros sectores explican la baja tasa promedio, ya que, a diferencia del caso argentino, estas otras actividades empleaban a alrededor del 63 por ciento de los asalariados del sector privado.¹¹

37

En los tres países los sindicatos estaban obligados a registrarse y a obtener reconocimiento estatal para operar, requisito que en la Argentina y México se constituyó en un instrumento importante para controlar a los sindicatos y eliminar a la oposición política (Bensusán, 2000; Cortés y Marshall, 1993). En los tres países se desarro-

⁹ Según datos en Doyon (1975)

¹⁰ Datos y fuentes en Marshall (2006, cuadro 1)

¹¹ Sobre la base de datos de la Universidad de Chile (1977).

llo, además, un sistema de instituciones legales que, en principio, promovían la afiliación sindical –afiliación obligatoria (parcial) en Chile (hasta 1979); cláusulas del tipo *closed-shop*, en México; reconocimiento de la representación gremial en el lugar de trabajo, imposición de aportes sindicales a no afiliados y gestión sindical de prestaciones sociales, en la Argentina– Pero, al mismo tiempo, existían exclusiones del derecho a la sindicalización (un número mínimo de miembros para permitir la formación de un sindicato, actividades no elegibles) que limitaban la afiliación en Chile y México. Además, una diferencia central entre la Argentina y los otros dos países era (y continúa siendo) la estructura sindical en términos de grado de centralización.

La centralización sindical en la Argentina contrasta con la fragmentación en Chile, donde los sindicatos tenían, en promedio, una baja cantidad de miembros (Barrera, 1971), y donde las federaciones, pese a su importancia política (Zapata, 1976a), no estaban habilitadas legalmente para negociar convenios colectivos. En la Argentina, como los sindicatos eran de alcance industrial y nacional, las campañas de sindicalización resultaban de vasta cobertura, seguramente mucho más extendidas que las que se desarrollaban en contextos en que primaban los sindicatos de empresa, como en Chile, o donde estos últimos tenían importancia, como en México.¹² En la Argentina el escenario para disputar por el reconocimiento legal era mucho más amplio que la empresa. Esta diferencia entre estructuras sindicales tendría en el futuro consecuencias sobre las tendencias comparativas en la sindicalización.

Además, en la Argentina, por lo menos desde 1958, la ley de asociaciones profesionales –que, al garantizar la estabilidad de los delegados en los establecimientos, reconocía legalmente la representación gremial en el lugar de trabajo– creó los cimientos que sustentaron el papel crucial que tendría en el largo plazo esa representación en la empresa en relación con la afiliación sindical.

Por último, los servicios de salud para los asalariados provistos por los sindicatos, promovidos desde el gobierno en la segunda mitad de la década de 1940, se expandieron sistemáticamente en la Argentina a partir de esos años y su crecimiento, junto con el de nuevos servicios, se constituyó en un estímulo adicional para la sindicalización ya que, en general, sólo los afiliados accedían a estos servicios (recién en 1970 se realizó el primer intento por generalizar el acceso). Pero, lo que es más importante, este sistema de obras sociales en expansión y los sindicatos en sentido estricto se transformaron en un sistema inseparable (Danani, 2005). Las obras constituían para los sindicatos una fuente esencial de recursos y para los trabajadores un componente indivisible de sus sindicatos.

Como en los casos de la estructura sindical centralizada y de la representación gremial en el lugar de trabajo,

38

¹² Según información sobre estructura sindical en México en 1978 (Zazueta y de la Peña, 1984)

también la consolidación de este sistema sindicato-obra social iba a desempeñar en el futuro un importante rol en relación con la sindicalización (Marshall y Perelman, 2004b).

Si bien es cierto que en Chile la afiliación era obligatoria en las empresas sindicalizadas, el alcance de esta obligación resultaba limitado ya que los sindicatos de empresa representaban menos del 40 por ciento de la totalidad de organizaciones sindicales y sus miembros algo más del 50 por ciento del total de afiliados. Aunque no hay estimaciones sobre la proporción de empresas sindicalizadas, puede suponerse que no todas lo estaban. La cantidad de afiliados sindicales habría crecido *pari passu* con el empleo, pero solamente un aumento en la proporción de empresas sindicalizadas, o la incorporación de nuevas actividades a aquellas con derecho a la sindicalización, podría haber generado un incremento en la tasa de afiliación. Lo que en realidad parece haber ocurrido fue una expansión gradual, con aumentos más significativos en períodos políticamente propicios –como ya había sucedido en 1938-1944, cuando el Frente Popular estuvo en el gobierno (Zapata, 1976a).

En las siguientes décadas, las de los años 1960 y 1970, las tasas de sindicalización en la Argentina continuaron aproximadamente en el nivel de los años 1950; Lamadrid y Orsatti (1991) estimaron para 1974 una tasa del 43 por ciento, es decir, sólo levemente más alta que la de los años 1960 (que era del 40 por ciento). En cambio, en Chile la sindicalización se expandió en la segunda mitad de la década de 1960, en parte como resultado de la masiva sindicalización agrícola que siguió a la ley de 1967 –que facilitó la creación de sindicatos en el sector rural (Cruz y Sáez, 1985)– y, en parte, debido al aumento de la cantidad de reconocimientos legales de sindicatos de empresa en 1966-1968 (Barrera, 1971). Más tarde, el contexto social y político favorable durante el gobierno de Allende, junto con el reconocimiento legal de las federaciones sindicales en 1971, incentivaron la sindicalización.¹³ En el caso de México, si bien algunas cifras sugieren que hacia 1970 la tasa de afiliación había aumentado, otras de fines de la década de 1970 –que parecen más confiables– cuestionan que se haya producido algún cambio significativo y, aún en 1984, la tasa de sindicalización se mantenía alrededor del nivel de 1960 (Marshall, 2006).

39

¹³ Ya en 1968 una ley había estipulado que los empleadores debían retener aportes de los trabajadores para las federaciones, tal como se estableciera en los estatutos sindicales, y autorizaba la creación de comisiones tripartitas cuyas regulaciones sobre salarios y condiciones de trabajo serían aplicables a toda la actividad.

Tendencias comparativas en la afiliación sindical bajo regímenes militares: Argentina (1976-1983) y Chile (1973-1989)

Gobiernos militares represivos y decididamente hostiles a los sindicatos se instalaron en Chile desde 1973 y en la Argentina desde 1976. En el período que siguió, la tasa de sindicalización cayó considerablemente en Chile pero no declinó en la Argentina (Cuadro 1). La reestructuración económica del empleo en detrimento de los sectores más sindicalizados pudo haber desempeñado algún papel en la explicación de estas diferentes tendencias en los niveles de afiliación sindical durante estos años.¹⁴ En ambos países, dentro de este período —aunque en momentos no coincidentes y con duración distinta (de largo plazo en Chile, efímera en la Argentina)— se implementaron medidas para liberalizar la economía. Estas incluyeron la liberalización de las importaciones, que afectó adversamente a la industria nacional, sector con tasas de afiliación relativamente altas y cuyo peso en el empleo disminuyó, sobre todo en Chile.¹⁵

Cuadro 1
Tasas de sindicalización en Argentina y Chile, 1960-1980

Asalariados	Argentina 1965	Argentina 1974-1979	Argentina 1982-1986	Chile 1970	Chile 1980
Total	31-36 ^a 30 ^b 40 ^c 1963	43 ^c 1974 42 ^c 1979	42 ^b 41 ^c 1982-3	31 ⁱ 29 ⁱ	19 ^g 21 ^h
No agrícolas	36-43 ^a 33 ^b	—	45 ^d	29 ⁱ 23 ^e	—
Manufactura	42-60 ^a 39 ^b	—	66 ^b 63 ^d	46 ⁱ 42 ^e	—

Referencias: a) Torre (1974) b) Feldman (1991) c) Lamadrid y Orsatti (1991) d) Afiliados sindicales en Feldman (1991); asalariados no agrícolas según censos de población (promedio 1980 y 1990) e) Sindicatos de empresa y profesionales, activos solamente (i e se excluye a los sindicatos agrícolas y de empleadores) f) Sindicatos activos solamente g) Afiliados sindicales en PET (1992); asalariados según encuestas de hogares

¹⁴ Uno de los factores que contribuyen a explicar la caída en la sindicalización en Chile fue el aumento del desempleo (Campero y Cortázar, 1985). Sin embargo, aunque esto pudo haber reducido la cantidad de afiliados más en Chile que en la Argentina porque el aumento del desempleo fue mucho mayor en el primero, no pudo haber influido sobre las tasas comparativas de afiliación de los asalariados ocupados.

¹⁵ Nos basamos en datos que figuran en Cortázar y Campero (1985), para empleo no agrícola en Chile, y en estimaciones propias, sobre censos de población, para la Argentina. Campero y Cortázar (1985) también discuten los efectos que tuvo la reestructuración del empleo sobre la sindicalización pero no presentan estimaciones cuantitativas.

h) Según Cortázar (1997), para 1980 (comparable con la tasa de afiliación de 1970 basada en miembros de sindicatos activos solamente) i) Incluye a todos los sindicatos excepto los cancelados o disueltos legalmente (i e incluye a los sindicatos de empleadores)

Nota: las tasas son indicativas y no son estrictamente comparables entre países. Los datos censales son sobre asalariados ocupados, excepto Argentina 1980 (asalariados totales)

Fuente: Torre (1974); Feldman (1991); Lamadrid y Orsatti (1991); Universidad de Chile (1977); Cortázar (1997); PET (1992); censos de población

En Chile los militares tomaron el gobierno en 1973 y en 1973-1975 se suspendió *de facto* la actividad sindical. La Central Unica de Trabajadores (CUT) y muchos sindicatos fueron disueltos y se restringieron los derechos sindicales (un decreto de fines de 1973 prohibió las reuniones sindicales, la renovación de los cuerpos directivos de los sindicatos, la negociación colectiva y las huelgas).¹⁶ El número de afiliados disminuyó en forma pronunciada, de 627 mil en 1970 a 387 mil en 1980 (PET, 1992). Durante 1973-1978 el número de afiliados se mantuvo en los niveles relativamente elevados que se habían alcanzado en 1972-1973, por lo que la caída en la sindicalización se evidenció recién en 1979;¹⁷ sin embargo, las cifras correspondientes al período 1973-1978 no son realistas¹⁸ porque incluyen a los supuestos miembros de sindicatos inactivos¹⁹ que se dejaron de contabilizar en 1979-1980. En cualquier caso, considerando exclusivamente a los sindicatos activos, tanto antes de 1973 como a partir de 1979, se produjo una evidente caída en la afiliación sindical, aunque menos marcada que la que sugieren las cifras globales (Cuadro 1). Fue en 1979 que cambió radicalmente la legislación que regula a los sindicatos y las relaciones colectivas (Plan Laboral). La clasificación previa en sindicatos industriales, profesionales y agrícolas fue reemplazada por cuatro nuevas categorías: sindicatos de empresa, inter-empresa, independientes y transitorios.

Sólo los primeros tenían derecho a negociar colectivamente. Para que fueran reconocidos, los sindicatos debían adaptar sus estatutos a la nueva legislación (Frias, 1993).²⁰ Uno de los principales cambios fue la eliminación de la afiliación compulsiva que regía para los asalariados de las empresas sindicalizadas: no es sorprendente que, dado este cambio, cayera la afiliación. La disminución más aguda probablemente tuvo lugar en el agro, con la ilegalización de las federaciones en 1978 (Cruz y Sáez, 1985). Si no se considera al sector rural, el impacto sobre el nivel de sindicalización de las regulaciones de 1979 y del previo desmantelamiento de la legislación preexistente habría sido algo más débil pero de todos modos importante.²¹ La tasa de sindicalización también cayó visiblemente en sec-

¹⁶ Algunos dirigentes sindicales apoyaron a los militares y una nueva CUT, que reemplazó a la preexistente, apareció en 1974. El gobierno confirmó en sus cargos a los dirigentes que lo apoyaban y esta dirigencia sindical participó después en la discusión de los proyectos de legislación laboral que se debatieron en 1974 y 1975 (Zapata, 1976a).

¹⁷ Datos de Universidad de Chile (hasta 1972) y Dirección del Trabajo (1978-1990).

¹⁸ Sobre este aspecto, véase también Frías, 1993.

¹⁹ Los sindicatos "inactivos" incluyen a los sindicatos en receso, en proceso de disolución y cancelados. Los sindicatos *en receso* constituyen una categoría extra legal creada para referirse a aquellos que no cumplen con alguno de los requisitos legales para su continuidad (Morris *et al.*, 1962). La implementación de esta norma da lugar a un largo proceso de eliminación (sindicatos en proceso de disolución) hasta que finalmente el sindicato es cancelado legalmente.

²⁰ Según Frías (1993), también estos cambios legales hicieron que las cifras sobre afiliación posteriores a 1979 no fueran comparables con las anteriores a ese año.

²¹ En el censo de población de 1980 no se puede separar a los asalariados no agrícolas. En relación con el empleo no agrícola total (en vez de sólo asalariado), la tasa de sindicalización cayó del 20 por ciento en 1973 al 11 por ciento en 1983 (cifras de Frías, citadas por Campero y Cortázar, 1985) y, en relación con el empleo total, del 32 al 10 por ciento (datos en PET, 1992).

tores con mayor densidad sindical, como la minería y la industria (Campero y Cortázar, 1985), mientras que esto no parece haber ocurrido en la Argentina.

En Chile, los efectos que tuvieron los cambios regulatorios sobre la sindicalización se sumaron a los de la represión política y a los de la reestructuración socioeconómica. La represión y la persecución política no fueron menos dramáticas en la Argentina. La actividad sindical se suspendió en 1976 y hasta 1979 no se reemplazaron las leyes de 1953 y 1973 que regulaban las relaciones colectivas de trabajo. En la Argentina la afiliación no era obligatoria y, sin embargo, bajo las gravísimas condiciones vigentes durante el periodo del régimen militar, en respuesta a un requerimiento gubernamental, los trabajadores, en forma masiva, optaron voluntariamente por ratificar explícitamente su afiliación (Feldman, 1991). La caída en la sindicalización aparentemente fue escasa (Cuadro 1; estimaciones para 1974 y 1979 de Lamadrid y Orsatti, 1991). Un factor crucial que contribuyó a la retención de miembros por parte de los sindicatos habría sido el sistema de obras sociales, cuyas características se describieron en la sección precedente. Aun cuando en 1970 la ley que creaba un sistema de salud de alcance nacional había extendido el acceso a los servicios de las obras sociales a todos los asalariados que estaban empleados en la actividad económica a la que correspondía la obra aunque no estuvieran afiliados al sindicato, esta norma no se había aplicado efectivamente. Los años finales de la década de 1970 constituyeron un periodo transicional durante el cual muchos trabajadores podrían haber creído que aún era imprescindible estar afiliado al sindicato para acceder a la cobertura de salud, y esta creencia parece haber estado muy difundida incluso más tarde, después de que en 1980 se volviera a establecer legalmente el mismo principio de acceso generalizado. El mismo hecho de que la afiliación no fuera antes compulsiva como en Chile y, por lo tanto, vulnerable a la eliminación de esta norma, favoreció la estabilidad del nivel de sindicalización. Además, aunque muchos delegados sindicales estaban presos o en situación de “desaparecidos”, la representación gremial en el establecimiento que, como vimos, ya tenía reconocimiento legal, no se desmanteló (más aún, se la reguló en forma más completa por primera vez en 1979); esta situación también podría haber jugado a favor de la estabilidad de la tasa de afiliación.²²

Aunque en Chile la caída más grave en la tasa de sindicalización ocurrió en 1979, fue en 1983, después de la crisis económica, que el número de afiliados sindicales llegó a su punto más bajo. A partir de ese momento, el volumen de la afiliación se caracterizó por una tendencia ligeramente ascendente, que acompañó al crecimiento del empleo, y hasta el fin del gobierno militar la tasa de sindicalización se mantuvo en el bajo nivel alcanzado en 1983. Con la elección del gobierno civil que se inició en 1990, y la nueva política laboral que

²² En cambio, la ley sindical de 1979 volvió a prohibir la imposición de aportes sindicales regulares a los trabajadores que no estuviesen afiliados –posibilidad restablecida en 1973–, eliminando de este modo un factor que posiblemente había operado antes como un incentivo adicional para la sindicalización.

incluyó algunos incentivos a la afiliación sindical (en particular la cláusula, estipulada en el nuevo código del trabajo, según la cual los trabajadores no afiliados pero cubiertos por el convenio colectivo están obligados a aportar al sindicato un monto equivalente al 75 por ciento de la cuota de afiliación), la tasa de sindicalización aumentó. Sin embargo, el incremento no fue sustancial y, después de algunos años, disminuyó nuevamente algunos puntos.²³ En la Argentina no existe suficiente información para evaluar cuál fue la evolución de las tasas de sindicalización durante este periodo de gobierno militar, con excepción de la citada estimación para 1979 que muestra pocos cambios con respecto a los años precedentes; e inmediatamente después de la elección de un gobierno civil en 1983 la tasa de afiliación parece haber continuado manteniéndose alrededor de su nivel histórico (Cuadro 1).

La sindicalización en periodos de liberalización económica: Argentina (1991-2001) y México (1984-2000)

Argentina y México comparten una historia caracterizada por procesos de industrialización sustitutiva centrada en el mercado interno que se tradujeron en sectores manufactureros bastante desarrollados (y en estructuras del empleo no agrícola bastante similares) y, más tarde, también por la implementación de políticas de liberalización económica y privatizaciones de los servicios públicos con sus consecuentes transformaciones (Marshall, 2001). Además, en ambos países se conformaron lazos muy estrechos y de largo plazo entre sindicatos y Estado, sustentados en el intercambio sistemático –apoyo político a cambio de beneficios, materiales y otros, para los trabajadores y/o los propios sindicatos, incluyendo diferentes formas de subsidios estatales para los sindicatos y la participación de dirigentes sindicales en organismos tripartitos–. Estos vínculos entre gobiernos y organizaciones gremiales, así como la resultante diversificación de los recursos sindicales (los ingresos provenientes de las cuotas de afiliación no son sino una de las fuentes del financiamiento sindical), son factores que tienden a desalentar la implementación, por parte de los sindicatos, de políticas activas de reclutamiento de miembros, por lo menos mientras no surjan nuevos competidores que cuestionen el monopolio de representación (Marshall y Perelman, 2004b), situación que ha prevalecido históricamente en estos dos países.

Las transformaciones económicas y en el mercado de trabajo que tuvieron lugar en la Argentina (en la

²³ Los datos provienen de la Dirección Nacional del Trabajo (www.dt.gob.cl), serie 1986-2003. Las razones que explicarían esta evolución se discuten, por ejemplo, en Yanez y Espinosa (s.f.); aquí no analizamos este periodo.

década de 1990) y en México (desde la década de 1980) fueron bastante similares, pese a dos diferencias importantes: una, que se modificaron con cierta profundidad, aunque no en forma duradera, algunas regulaciones del trabajo en la Argentina pero no en México; y, la otra, que en México la industria maquiladora experimentó un aumento sostenido, con creciente participación en el empleo industrial –un proceso ausente en el caso argentino–. En ambos países, además, la influencia de los sindicatos en la determinación de los salarios y de las condiciones de trabajo se debilitó. En un contexto adverso como el que caracterizaba al mercado de trabajo, los sindicatos, tanto en la Argentina como en México, mostraron una “capacidad de éxito” en declive; con frecuencia no lograron obtener mejoras salariales y consintieron en que se introdujeran en los convenios colectivos arreglos que degradaban las condiciones de trabajo (Marshall y Perelman, 2004a; Fairris y Levine, 2004; Zapata, 1998). Por otra parte, el avance de las ideas de derecha creó un clima desfavorable para los sindicatos en ambos países y, de acuerdo con algunas opiniones, el individualismo prosperó a expensas de la solidaridad y el apoyo a la acción colectiva. Más aun, se visualizó cada vez más a las conducciones sindicales en forma negativa.²⁴ Pese a este contexto caracterizado por procesos similares en varios planos, sin embargo, las tendencias en la sindicalización no fueron homogéneas, ya que la tasa de afiliación disminuyó bastante más en México que en la Argentina (Cuadro 2).²⁵ Si

44

²⁴ Apoyándose en resultados de encuestas de opinión, los diarios argentinos de la década de 1990 frecuentemente reportaron pérdida de confianza en los sindicatos. En el caso de México, Bensusán (2000) cita evidencias menos concluyentes –si bien, como en el caso argentino, muchas encuestas de opinión muestran pérdida de confianza en los sindicatos, otras encuestas revelan actitudes más favorables– e indica que estos resultados referentes a actitudes sociales deben considerarse con cautela.

²⁵ Es necesario enfatizar que las cifras sobre afiliación no son completamente confiables en ninguno de estos dos países y que, si bien podemos comparar sus tendencias, la comparación entre las tasas debe hacerse con reservas. Para cada país existen cifras de diferentes fuentes –registros sindicales y administrativos, encuestas en establecimientos, encuestas en hogares–, cada una con sus problemas específicos (para más información, véase Marshall, 2006). Las cifras sobre sindicalización en México incluyen a las industrias maquiladoras.

²⁶ En ambos países los datos se refieren a los asalariados no agrícolas, excluyendo al servicio doméstico y similares (Marshall y Groisman, 2005; Fairris y Levine, 2004). Las cifras para la Argentina podrían sobreestimar algo la tasa real, pero son comparables en el tiempo (sobre esta posible sobreestimación, véanse Marshall y Perelman 2004b y Marshall y Groisman, 2005).

consideramos que la información proveniente de las encuestas a hogares es la más adecuada o confiable, es evidente que en México la caída relativa en el nivel de sindicalización de los asalariados no agrícolas superó ampliamente a la que tuvo lugar en la Argentina,²⁶ especialmente si en este último país observamos las tasas de afiliación de los trabajadores “elegibles”, es decir, aquellos habilitados para sindicalizarse porque están registrados en el sistema de seguridad social (Cuadro 2).²⁷ Incluso, si focalizamos en un solo sector económico, el de la industria manufacturera, el descenso en la tasa de afiliación fue superior en México, aunque la diferencia se reduce si consideramos la información proveniente de encuestas en establecimientos (Cuadro 2).

Cuadro 2
Tasas de sindicalización en Argentina y México, 1980-2000

Asalariados	Argentina 1990 ^a	Argentina 2001 ^a	México 1984	México 1992	México 1999	México 2000
No agrícolas	49 65 ^b	42 63 ^b	30 ^c	–	18-21 ^g	20 ^e
Manufactura	70 ^b	66 ^b	30 ^c	–	–	20 ^e
		–	22 ^d	–	15 ^d	
		–	50 ^{1993e}	44 ^f	–	

Referencias: a) Encuestas de hogares; estas cifras son para Buenos Aires, pero las tasas de sindicalización para todas las áreas urbanas son muy similares (Marshall y Groisman, 2005). b) En relación con los asalariados habilitados para sindicalizarse (registrados en la seguridad social) c) Fairris y Levine (2004), basado en encuestas de hogares d) Herrera y Melgoza (2003), basado en encuestas de hogares e) Bensusán y Alcalde (2000), encuestas a trabajadores en establecimientos manufactureros f) Encuesta a trabajadores en establecimientos manufactureros, 1999 g) Afiliados sindicales en jurisdicción federal en 1999 (Bensusán y Alcalde, 2000) y afiliados sindicales en jurisdicciones locales estimados, respectivamente, igual al número en 1978 (Zazueta y de la Peña, 1984) –estimación de mínima– o con un crecimiento 1978-1999 igual al de los afiliados a nivel federal; asalariados no agrícolas según censo de población 2000

Nota: las tasas son indicativas y no son estrictamente comparables entre países

Fuente: Marshall y Groisman (2005); Fairris y Levine (2004); Herrera y Melgoza (2003); Bensusán y Alcalde (2000); Censo de Población 2000 (México); INEGI, Encuesta Nacional a Trabajadores Manufactureros, 1999; Zazueta y de la Peña (1984)

45

Un primer factor que podría ser responsable de esta divergencia entre la Argentina y México es el cambio en la estructura del empleo. Se podría esperar que esa reestructuración generada por las políticas económicas (y por las reformas que promovieron el empleo temporario en el caso argentino) tuviera impacto sobre la sindicalización, puesto que en ambos países disminuyó la incidencia en el empleo asalariado de los sectores que tradicionalmente se encontraban entre los más sindicalizados y, además, se expandieron las relaciones de empleo precarias (sin acceso a los beneficios sociales obligatorios y/o sin registro por parte del empleador en el sistema de seguridad social) que, por lo menos en la Argentina, reducen el número de los trabajadores habilitados para sindicalizarse. En la Argentina también aumentó la incidencia del empleo temporario (Marshall, 2004) y, en general, los que se desempeñan en ese tipo de puestos tienen menor propensión a la afiliación sindical. Estos efectos “de empleo” o “de composición” pueden estimarse a través de ejercicios de simulación.

En la Argentina, el principal impacto de los cambios en la estructura del empleo sobre el nivel de sin-

²⁷ En México no hay una restricción legal como en la Argentina que impida la afiliación de trabajadores precarios. En la práctica, sin embargo, la tasa de sindicalización de los asalariados sin contrato escrito o sin prestaciones sociales es insignificante (menor al 2 por ciento y menor al 1 por ciento, respectivamente, según datos de la encuesta nacional de ocupación y empleo, 2005 y 2006, en www.inegi.gob.mx).

dicalización proviene de la expansión del empleo precario; de todos modos, incluso esta caída en la tasa de afiliación fue moderada en términos relativos (Cuadro 2). La disminución de la tasa de afiliación del conjunto de los asalariados (con derecho a sindicalizarse y no habilitados) que se produjo entre 1990 y 2001 se explica casi totalmente por la reestructuración del empleo en detrimento de los trabajadores “elegibles”, o sea, por el aumento del empleo bajo contrataciones precarias (Marshall y Groisman, 2005). Considerando ahora sólo a los asalariados que en la práctica están habilitados para afiliarse, es decir los registrados en la seguridad social, los cambios en el empleo en términos de actividades económicas y niveles educativos (otras variables, como el sexo, la edad o el tamaño del establecimiento no inciden) hubieran implicado un descenso –de todos modos pequeño– de la tasa de afiliación algo superior al que se produjo efectivamente (Marshall y Groisman, 2005). Por lo tanto, otros factores habrían contrarrestado las consecuencias de dichos cambios estructurales y las de otros procesos que promovían la caída de la sindicalización.

En México, por el contrario, el impacto de la reestructuración del empleo (combinando actividad económica, ocupación, variables demográficas y nivel educativo)²⁸ explica sólo una fracción menor, menos de un cuarto, de la caída en la tasa de sindicalización entre 1984 y 2000 (Fairris y Levine, 2004). Podría argumentarse, por lo tanto, que en México otros factores –y no los cambios en el empleo– son los principales responsables de que se produjera una retracción de la sindicalización, entre ellos, determinantes sociales e institucionales.²⁹ Estos incluirían algunos de los procesos que mencionamos antes, como la progresiva pérdida de prestigio de los dirigentes sindicales y de los propios sindicatos, la creciente incapacidad sindical de lograr aumentos de salario y mejores condiciones de trabajo o de evitar su deterioro, así como el avance de las actitudes más individualistas. Pero debe observarse que estos mismos procesos están presentes en el caso argentino donde, sin embargo, la tasa de afiliación disminuyó sólo marginalmente.

46

²⁸ El estudio de Fairris y Levine (2004) no consideró los posibles efectos de la reestructuración en términos de tamaño del establecimiento porque esta información no estaba incluida en la encuesta. La incidencia en el empleo de los establecimientos pequeños (hasta 20 ocupados) aumentó del 16 por ciento en 1988 a casi el 23 por ciento en 1999 (Censos Industriales); este cambio podría haber tenido consecuencias sobre la sindicalización ya que en México se requiere un mínimo de 20 trabajadores para permitir la creación de un sindicato, requisito que podría incidir sobre los sindicatos de empresa.

²⁹ Fairris y Levine (2004) se refieren al posible efecto de los cambios en las relaciones gobierno-sindicatos y del menor éxito de los sindicatos en la negociación.

trabajadores a la influencia de los sindicatos a través del sistema de prestaciones de servicios de salud (obras sociales), generalización de la obligación –por ser beneficiario del convenio colectivo– de aportar financieramente a los sindicatos aun no estando afiliado, debilitamiento de la protección del empleo a través del derecho individual del trabajo (menor seguridad en el empleo, facilitación de las contrataciones temporarias) y persistente predominio de los sindicatos de actividad. Ninguno de estos factores está presente en México, si bien ambos países comparten varias regulaciones legales relevantes, como el requisito de que los sindicatos y los convenios colectivos deben tener reconocimiento estatal, el monopolio de representación gremial basado en el número de afiliados y el hecho de que los convenios colectivos se apliquen también a los trabajadores no afiliados de la actividad o empresa. Veamos esas instituciones:

1) La *representación sindical en el lugar de trabajo* es, como vimos, una institución profundamente implantada en la Argentina, con reconocimiento legal implícito o explícito desde los años 1950. Sobre la base de un análisis de información proveniente de una encuesta de hogares de 1990, Marshall y Groisman (2005) concluyen que la presencia o ausencia de representación gremial en el establecimiento es la influencia singular más importante sobre la propensión a la sindicalización, tanto en el sector privado como en el público, incluso una vez controlado el impacto simultáneo de variables sociodemográficas y de la inserción laboral. Los delegados o las comisiones internas en las empresas facilitan o estimulan la afiliación, o bien ejercen presión o algún grado de coerción sobre los trabajadores, llegando a veces a que la afiliación sea cuasi automática (Zorrilla, 1974; Marshall y Perelman, 2004b; Marshall y Groisman, 2005). En cambio, en México la representación sindical en el lugar de trabajo no está regulada legalmente y, con excepción de sectores económicos conspicuos, parecería que los contactos diarios de los trabajadores con dirigentes de sindicatos de empresa o de sindicatos locales son débiles. Es este un tema que requiere mayor investigación.

47

2) Como se discutió en secciones anteriores, en la Argentina *las prestaciones de salud para los asalariados están bajo administración sindical*. Los sindicatos y las obras sociales están estrechamente imbricados; su separación legal no siempre impidió que hubiera cierta confusión acerca de sus interrelaciones y para muchos trabajadores –e incluso para muchos de los sindicatos– ambos son inseparables. Esta situación podría desempeñar un papel comparable al que juega el control sindical de las prestaciones por desempleo en países europeos. Las obras sociales continuaron contribuyendo a fortalecer y expandir la influencia sindical, aunque, como se mencionó más arriba, desde 1980 el acceso a los servicios de salud de las obras sociales se extendió a todos los trabajadores de la actividad económica correspondiente aun cuando no estuvieran afiliados al sindicato. Además, es frecuente que los afiliados sindicales reciban algún tipo de beneficio selectivo

(acceso más fácil, más o mejores servicios), lo que podría agregar incentivos para la sindicalización (Marshall y Perelman, 2004b). En México no existen sistemas de prestaciones sociales bajo gestión sindical; es el Estado quien provee tales prestaciones, aun cuando los sindicatos participen en los organismos de conducción.

3) Desde la década de 1990, en la Argentina ha ido en aumento la cantidad de sindicatos que imponen en el convenio colectivo *aportes sindicales a los trabajadores no afiliados*. Como vimos, este aporte obligatorio es generalmente un estímulo a la afiliación.

4) En relación con Europa, se ha planteado que cuanto mayor es la *seguridad en el empleo*, según la regula el derecho individual del trabajo, menor es la inclinación a la afiliación sindical. Si bien tanto en México como en la Argentina la protección del empleo a través del derecho individual del trabajo es considerable si se la compara con varios de los demás países latinoamericanos, en México es más estricta que en la Argentina. Además, mientras que en la Argentina se pusieron en práctica durante la década de 1990 varias reformas dirigidas a reducir la protección frente al despido y a facilitar las contrataciones temporarias, socavando la seguridad en el empleo, en México no hubo cambios en la legislación laboral durante el período analizado. Aunque algunas de esas reformas no perduraron más que un corto tiempo, el clima que se generó, de recorte de los derechos laborales, podría haber constituido un incentivo que contribuyó a mantener el nivel de sindicalización en la Argentina.

5) Por último, el predominio en la Argentina de los *sindicatos de actividad* hace que los sindicatos sean menos vulnerables a lo que sucede con cada empresa individual. Los sindicatos de empresa —y sus miembros— pueden desaparecer con la empresa y, en un contexto de profunda reestructuración económica como el que caracterizó al período analizado, muchas empresas no sobrevivieron. Este factor podría haber tenido un impacto diferencial —que deberá estimarse— en ambos países, porque en la Argentina se observa una fuerte hegemonía de los sindicatos de actividad y en México se registra una mayor incidencia de los sindicatos de empresa.

En cualquier caso, queda un problema abierto a la investigación: ¿por qué las cláusulas de admisión y exclusión en México, que configuran una forma de *closed-shop*, no fueron igualmente efectivas que las instituciones laborales argentinas para contrarrestar el impacto de los factores que impulsaban la caída en la sindicalización?³⁰ La existencia de las cláusulas de admisión y exclusión —que no variaron sustancialmente con respecto al momento en que se estipularon

por primera vez— hizo que, con frecuencia, los analistas del caso mexicano argumentaran que en este país la afiliación es prácticamente obliga-

toria.³¹ Una posible causa de su ineficacia para impedir la caída en la sindicalización podría ser que su inclusión en los convenios colectivos —requisito para su efectiva aplicación— fuera menos usual que en el pasado; otra, que, aun cuando esta práctica no hubiese variado, se la aplicara con menor frecuencia que antes.³² La proliferación a partir de los años 1990 de sindicatos denominados “de membrete” o “de protección” que, en connivencia con los empleadores, firman acuerdos colectivos con el desconocimiento de sus afiliados (Bensusán y Alcalde, 2000) —y cuyos afiliados incluso podrían llegar a ignorar que figuran como tales— constituye otro factor que podría explicar por qué disminuyó la autoidentificación como afiliado sindical en las encuestas a hogares. Sin embargo, también las cifras provenientes de registros gubernamentales, basadas en datos aportados por los sindicatos, sugieren una caída en la tasa de afiliación desde alrededor del 30 por ciento en 1978 (Zazueta y de la Peña, 1984) hasta no más del 20 por ciento en 1999 (Cuadro 2).

Para concluir, mientras que la interpretación según la cual las instituciones vigentes en la Argentina (pero no en México) podrían haber impedido que la sindicalización disminuyera pese a las transformaciones económicas, en el mercado de trabajo, sociales y/o políticas es coherente con los resultados que se describen en la literatura internacional, es necesario profundizar en el análisis para comprender por qué un incentivo (o coacción) tan poderoso como los arreglos *closed-shop*, una forma de afiliación compulsiva, parece no haber sido tan eficaz en contrarrestar las consecuencias negativas de esos mismos procesos sobre el nivel de sindicalización en México.

Comentarios finales

Las tendencias en la sindicalización están moldeadas por factores económicos, sociales, institucionales y políticos. En las secciones precedentes la discusión se centró en los posibles efectos sobre la afiliación sindical de las regulaciones del trabajo y las configuraciones institucionales que generan. El análisis comparativo se restringió a dos períodos y en cada uno de ellos se compararon sólo dos países porque compartían algunos procesos que podrían tener impacto sobre la sindicalización (Argentina y Chile durante los años de los regímenes militares que se iniciaron en la década de 1970; Argentina y México en las décadas de liberalización económica, es decir, la de los años 1980 y 1990). La existencia de estos rasgos en común facilita

³¹ En algunos casos, a raíz de las cláusulas de admisión, en la práctica los nuevos empleados pasan a ser afiliados sindicales después de su ingreso al empleo, en vez del camino inverso (Bensusán *et al.*, 1996).

³² No se dispone de información sobre la frecuencia con que estas cláusulas se han incluido en los convenios colectivos de México en distintos períodos, ni sobre cuán extendida está su efectiva aplicación. Un estudio basado en una pequeña muestra de convenios colectivos correspondientes a pequeñas y medianas empresas encontró que la mayoría de ellos las incluía (Bensusán *et al.*, 1996).

³⁰ Bensusán (2006) plantea, sin embargo, que si estas cláusulas no hubieran estado vigentes, la caída en la sindicalización hubiera sido aún mayor.

el análisis de los efectos de divergencias en instituciones del trabajo cruciales, equivalentes a las que, en otros contextos geográficos, han demostrado ejercer influencia sobre los niveles y tendencias de la afiliación sindical. Las conclusiones del análisis comparativo referido a estos períodos sugieren que estas instituciones –gestión sindical de las prestaciones sociales y representación gremial en el lugar de trabajo entre otras– también desempeñan un papel relevante en el caso de los países latinoamericanos examinados, influencia que se pone en evidencia al comparar las trayectorias en la afiliación sindical. De todos modos, esta es una primera aproximación a un tema poco explorado y, como tal, debe complementarse con el desarrollo de otras investigaciones en la región.

Bibliografía

BARRERA, M. (1971), “El sindicato industrial como instrumento de lucha de la clase obrera chilena”, Universidad de Chile, Publicación N° 138, Santiago.

BENSUSÁN, G. (2000), *El Modelo Mexicano de Regulación Laboral*, México D.F., Plaza y Valdés

——— (2006), “Los constreñimientos institucionales de la renovación sindical en México”, Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico, 15-18 de marzo.

BENSUSÁN, G. y A. ALCALDE (2000), “Estructura sindical y agremiación”, en G. Bensusán y T. Rendón (eds.), *Trabajo y Trabajadores en el México Contemporáneo*, México D.F., Miguel Angel Porrúa.

BENSUSÁN, G., C. GARCÍA y M. VON BÜLOW (1996), *Relaciones Laborales en las Pequeñas y Medianas Empresas de México*, México D.F., Friedrich Ebert Stiftung-Juan Pablos Editor.

BLASCHKE, S. (2000), “Union density and European integration: diverging convergence”, en *European Journal of Industrial Relations*, 6(2).

CAMPERO, G. y R. CORTÁZAR (1985), “Lógicas de acción sindical en Chile”, en *Estudios CIEPLAN*, N°18

CHECCHI, D. y C. LUCIFORA (2002), “Unions and labour market institutions in Europe”, en *Economic Policy*, octubre

CORTÉS, R. (1985), “La seguridad social en la Argentina: las obras sociales”, en *Cuadernos Médico Sociales*, N° 34.

CORTÉS, R. y A. MARSHALL (1993), “State social intervention and labour regulation: the Argentine case”, en *Cambridge Journal of Economics*, 17(4), diciembre.

CORTÁZAR, R. (1997), “Chile: The evolution and reform of the labor market”, en S. Edwards y N. Lustig (eds.), *Labor markets in Latin America. Combining Social Protection with Market Flexibility*, Washington, Brooking Institution Press.

CRUZ D., M. E. y A. SÁEZ CH. (1985), “Chile: Opciones y desafíos del sindicalismo rural (1973-1985)”, en *Documentos de Trabajo* N° 23, Santiago, Grupo de Investigaciones Agrarias, Academia de Humanismo Cristiano.

DANANI, C. C. (2005), *La construcción sociopolítica de la relación asalariada obras sociales y sindicatos*, tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires (mimeo)

DOYON, L. (1975), “El crecimiento sindical bajo el peronismo”, en *Desarrollo Económico*, 15(57).

EBBINGHAUS, B. y L. VISSER (1999), “When institutions matter: Union growth and decline in Western Europe, 1950-1995”, en *European Sociological Review*, 15(2)

FAIRRIS, D. y E. LEVINE (2004), “La disminución del poder sindical en México”, en *El Trimestre Económico*, LXXI (4)

FELDMAN, S. (1991), “Tendencias de la sindicalización en Argentina”, en *Estudios del Trabajo*, N° 2, Buenos Aires, ASET.

FLYNN, M. C. (1950), *A comparison of the developmental patterns of the labor movements of Argentina and Chile*, Ms. Thesis, University of Texas.

FRÍAS F., P. (1993), *Construcción del sindicalismo chileno como actor nacional*, vol. I: 1973-1988, Santiago, PET-CUT.

HERRERA, F. y J. MELGOZA (2003), “Evolución reciente de la afiliación sindical y la regulación laboral”, en E. de la Garza y C. Salas (eds.), *La Situación del Trabajo en México*, México D.F., Plaza y Valdés

HIRSCH, B. T. (1980), “The determinants of unionization: an analysis of interarea differences”, en *Industrial and Labor Relations Review*, 33(2).

HOGLER, R., S. SHULMAN y S. WEILER (2004), "Right-to-work legislation, social capital, and variations in state union density", en *The Review of Regional Studies*, 34(1)

LAMADRID, A. y A. ORSATTI (1991), "Una revisión de las medidas sobre la tasa de sindicalización en Argentina", en *Estudios del Trabajo*, N.º 2, Buenos Aires, ASET.

MARSHALL, A. (2001), "Política económica e instituciones laborales en la regulación del mercado de trabajo: análisis comparativo de Argentina, México y Perú", en *CICLOS*, N.º 21, Buenos Aires, primer semestre.

— (2004), "Labour market policies and regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and impacts", en *Employment Strategy Papers* 13, Ginebra, ILO

— (2006), "Efectos de las regulaciones del trabajo sobre la afiliación sindical: estudio comparativo de Argentina, Chile y México", en *Cuadernos del IDES*, N.º 8, Buenos Aires.

MARSHALL, A. y L. PERELMAN (2004a), "Cambios en los patrones de negociación colectiva en la Argentina y sus factores explicativos", en *Estudios Sociológicos*, XXII (65).

— (2004b), "Sindicalización: incentivos en la normativa sociolaboral", en *Cuadernos del IDES*, N.º 4, Buenos Aires.

MARSHALL, A. y F. GROISMAN (2005), "Afiliación sindical en la Argentina: incidencia de características personales y del empleo, 1990-2001", en *Estudios del Trabajo*, N.º 29, Buenos Aires, ASET, primer semestre.

MORRIS, J. O., R. OYANEDER C. et al. (1962), *Afiliación y Finanzas Sindicales en Chile, 1932-1959*, Santiago, Universidad de Chile, Publicaciones INSORA.

PROGRAMA DE ECONOMÍA DEL TRABAJO (PET) (1992), *Serie de Indicadores Económico Sociales, series anuales 1960-1991*, Santiago.

REYNA, J. L. y M. MIQUET (1976), "Introducción a la historia de las organizaciones obreras en México: 1912-1966", en *Tres Estudios sobre el Movimiento Obrero en México*, Jornadas 80, México D.F., El Colegio de México.

ROJAS FLORES, J. (1986), *El Sindicalismo y el Estado en Chile (1924-1936)*, Santiago, Colección Nuevo Siglo.

ROTHSTEIN, B. (1990), "Marxism, institutional analysis, and working-class power: the Swedish case", en *Politics and Society*, 18 (3).

SCRUGGS, L. y P. LANGE (2002), "Where have all the members gone? Globalization, institutions, and union density", en *The Journal of Politics*, 64(1)

TORRE, J. C. (1973), "La tasa de sindicalización en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, 12(48)

UNIVERSIDAD DE CHILE, Departamento de Relaciones del Trabajo y Desarrollo Organizacional (1977), *Estadísticas sindicales 1956-1972*, Publicación 77-13-10, Santiago.

WILLIAMS, E. J. y J. T. PASSÉ-SMITH (1992), *The unionization of the maquiladora industry the tamaulipan case in national context*, San Diego, Institute for Regional Studies of the Californias.

YANEZ, H. y M. ESPINOSA(s.f), "Sindicalismo en Chile: un actor que sobrevive contra tiempo y marea", en *Temas Laborales* 8, Santiago, Dirección del Trabajo, (www.dt.gob.cl).

ZAPATA, F. (1976a), "Las relaciones entre el movimiento obrero y el gobierno de Salvador Allende", en *Cuadernos del CES* 4, México D.F., El Colegio de México

— (1976b), "Afiliación y organización en México", en *Tres Estudios sobre el Movimiento Obrero en México*, Jornadas 80, México D.F., El Colegio de México.

— (1998), "El sindicalismo y la política laboral en México", XXI Meeting of the Latin American Studies Association, Chicago (mimeo)

ZAZUETA, C. y R. DE LA PEÑA (1984), *La Estructura del Congreso del Trabajo*, México D.F., FCE

ZORRILLA, R. H. (1974), *Estructura y Dinámica del Sindicalismo Argentino*, Buenos Aires, La Pléyade.

Resumen

En este artículo se discute la influencia de las instituciones del trabajo, en particular la normativa sociolaboral y los arreglos institucionales que se derivan de ella, sobre los niveles de sindicalización a través del análisis comparativo de tres países: Argentina, Chile y México. Aunque constituyen sólo uno de los determinantes de los niveles de afiliación sindical, esas instituciones tienen un papel decisivo, ya que definen quiénes tienen derecho a la afiliación y quiénes quedan excluidos, generan incentivos positivos y negativos que moldean las decisiones individuales de sindicalización y afectan a las estrategias sindicales de reclutamiento de miembros. Después de examinar aspectos históricos de las trayectorias de la afiliación sindical en los tres países, el análisis se centra, sucesivamente, en dos períodos en los que los países comparados muestran similitudes y contrastes en variables explicativas relevantes y también tendencias divergentes en la sindicalización. En el primero la comparación es entre la Argentina (1976-1983) y Chile (1973-1989), ambos bajo gobiernos militares. En el segundo, entre la Argentina (1991-2001) y México (1984-2000), en los que las reformas de liberalización económica y consecuentes transformaciones en la economía y el mercado de trabajo fueron similares. Se argumenta que, en cada período, el comportamiento diverso de la sindicalización, pese a contextos económicos y sociopolíticos similares, puede ser atribuido, por lo menos en parte, a diferencias en instituciones laborales cruciales.

Descriptor

(afiliación sindical)
(sindicalización)
(instituciones del trabajo)
(normativa sociolaboral)
(empleo)

Abstract

This paper discusses the influence of labour institutions, in particular labour regulations and the institutional arrangements they generate, on unionization rates, through the comparative analysis of Argentina, Chile and Mexico. Although only one of the factors determining unionization levels, those institutions have a crucial role, in that they define entitlements to and exclusions from the right to unionize, affect union recruitment strategies and, by generating positive and negative incentives, shape individual membership decisions. After discussing historical aspects of unionization trends in the three countries, the analysis centres, successively, in two periods in which the countries compared showed similarities and contrasts in relevant explanatory variables relevant to the analysis, and also diverging unionization trends. In the first, the comparison is between Argentina (1976-1983) and Chile (1973-1989), both under military regimes. In the second, between Argentina (1991-2001) and Mexico (1984-2000), where economic liberalization reforms and ensuing economic and labour market transformations were similar. It is argued that, in each period, the divergent behaviour of unionization, in spite of the similar economic and socio-political contexts, may at least partly be attributed to differences in key labour institutions.

Key words

(unionization)
(union membership)
(labour institutions)
(labour and social legislation)
(employment)

Mirta Zaida Lobato

Juan Suriano

Problemas e interrogantes de la historia de los trabajadores

El objetivo de este trabajo es examinar algunas líneas de la historiografía sobre los trabajadores en la Argentina, en especial la producción realizada desde la normalización institucional acaecida a partir de la recuperación democrática, y específicamente sobre el mundo del trabajo urbano.¹ En casi un cuarto de siglo muchos fueron los cambios que se produjeron en los modos de hacer historia, en los temas y problemas abordados, y la historia de la clase obrera no ha quedado al margen de ese proceso. Por otra parte, nos interesa también reflexionar sobre las perspectivas futuras de investigación con la idea de que dicha reflexión puede ayudar a superar el relativo estancamiento en la que hoy está sumergida la historia laboral.

Formas de hacer historia: los debates y sus ecos

Quiénes eran los trabajadores, qué labores realizaban, qué tipo de organizaciones crearon y cuáles fueron las formas de protesta son algunos de los interrogantes que los historiadores, hayan sido militantes o profesionales, trataron de responder desde que se fue consolidando, alrededor de la década de 1960, el interés por develar cuál había sido el papel de los obreros en la vida económica y política del país.

Mirta Zaida Lobato pertenece a la Universidad de Buenos Aires (UBA)

Juan Suriano pertenece a la Universidad de Buenos Aires-Instituto de Altos Estudios/Universidad Nacional de San Martín (UBA-IDAES/UNSAM)

¹ Esta revisión no pretende ser exhaustiva y algunos de los argumentos vertidos en este artículo retoman ideas de trabajos anteriores (Lobato y Suriano, 1993; Lobato, 2003; Suriano, 2006)