

Cuadernos

del



ISSN 1668-1053

Sindicalización y Obras Sociales

LAURA PERELMAN

10

JULIO 2006

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

Introducción	3
1. Marco analítico	4
2. Obras sociales y sindicalización	7
2.1. El sindicalismo de servicios	9
2.2. Estructura sindical, seguro de salud y prácticas de sindicalización	11
3. Obras Sociales y sindicalización post desregulación del sistema	19
Reflexiones finales	25
Bibliografía	27

© Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, 2006.

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

Diseño: Departamento Editorial del IDES.

Sindicalización y Obras Sociales*

LAURA PERELMAN**

Introducción

Este trabajo se inscribe en una investigación más amplia cuyo objetivo es analizar la dinámica de la sindicalización en la Argentina y sus determinantes, focalizando en las estrategias sindicales de reclutamiento de miembros y los factores que explican diferencias entre sindicatos en esta área.

Los estudios comparativos entre países sobre sindicalización suelen coincidir en que uno de los factores determinantes de tasas de sindicalización relativamente elevadas es la administración sindical de prestaciones sociales (por ejemplo, seguros de desempleo, seguros de salud, etcétera)¹. Mas allá de que el acceso a dichas prestaciones pueda resultar en sí mismo un incentivo para la afiliación sindical (en el caso en que los beneficios se restringen exclusivamente a los afiliados), el sólo hecho de que la administración recaiga sobre los sindicatos amplía el campo de influencia gremial al facilitar la comunicación entre los sindicatos y sus potenciales bases y por tanto las prácticas de reclutamiento de miembros.

El objetivo específico de este trabajo es analizar el rol que juega en la Argentina el sistema de obras sociales como soporte para las prácticas de sindicalización. La hipótesis que guía el siguiente análisis es que durante la década de los '90, en un contexto general desfavorable para la sindicalización, algunas prácticas gremiales tendieron a privilegiar mecanismos de reclutamiento que se fueron estructurando en torno de las prestaciones sociales que

* Una primera versión fue presentada en el XXVI International Congress of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico, marzo 15-18, 2006. Agradezco los comentarios de Adriana Marshall y Mariano Plotkin.

** Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).

¹ Ver, por ejemplo, Ebbinghaus, 2002, Beaumont y Harris, 1998, y Western, 1993.

proveen los sindicatos a través de sus obras sociales, pese a que las transformaciones en el marco regulatorio tendieron a desactivar progresivamente los incentivos a la afiliación asociados a dichas prestaciones, primero al desvincular la afiliación sindical de la afiliación a la obra social y luego al desregular el sistema y permitir la libre elección de la obra social. Dichos mecanismos se asentaron sobre la identidad entre sindicatos y obras sociales en torno del encuadramiento gremial, e incluyó, como se discute en el trabajo, una diversidad de modalidades.

El rol que juegan las obras sociales en las estrategias de sindicalización tendría, sin embargo, un peso desigual en distintas actividades de acuerdo con factores tales como el grado de desarrollo de la estructura de representación gremial en los lugares de trabajo, la estructura de la actividad en términos de tamaño de los establecimientos, la orientación político-ideológica de las conducciones sindicales y el perfil sociolaboral de los trabajadores que representan. A estos factores se habrían sumado con posterioridad a la desregulación del sistema de obras sociales las diferentes condiciones en las que se encontraban las distintas obras sociales sindicales para enfrentar el nuevo contexto normativo.

Específicamente, el trabajo analiza:

- los factores que históricamente fueron configurando condiciones para que las obras sociales constituyan un importante soporte para la sindicalización en la Argentina;
- los principales cambios normativos que afectaron la relación entre sindicatos y obras sociales;
- las estrategias de sindicalización que desarrollan algunos sindicatos en torno de sus obras sociales;
- la relación entre sindicalización e inscripción en la obra social en distintas actividades desde la perspectiva de la afiliación individual.

1. Marco analítico

Las políticas de reclutamiento de las organizaciones gremiales son centrales para comprender los procesos de sindicalización. Estas, a su vez, están influidas por múltiples factores como la estructura organizativa de cada sindicato, su orientación político-ideológica, su capacidad de influir sobre las políticas del estado, su capacidad de movilización y acción colectiva (si supera o no al número de afiliados), el marco regulatorio que rige la actividad sindical, las características de los trabajadores que representan y la estructura de la actividad.

Las regulaciones referidas a la actividad sindical pueden delimitar la relevancia que tiene para los sindicatos las tareas ligadas al reclutamiento de nuevos miembros, en la medida que la normativa independiza del nivel de afiliación aspectos tales como el alcance de la representación o la estructura de recursos económicos (Frege y Kelly, 2003; Baccaro et al., 2003).

Sin embargo, el escaso o nulo desarrollo de políticas activas de reclutamiento de miembros no implica necesariamente que los niveles de afiliación no sean relevantes para las organizaciones gremiales. En determinados contextos socio-normativos la afiliación sindical puede resultar una respuesta a mecanismos institucionalizados que operan más allá o al margen de la existencia de políticas activas. En tal sentido, la normativa sociolaboral puede generar importantes incentivos para la afiliación, y por tanto desalentar a los sindicatos a implementar políticas más activas. Un caso muy citado es aquel en el cual los sindicatos controlan prestaciones sociales, lo cual en general les garantiza altos niveles de sindicalización, (Beaumont y Harris, 1998; Marshall y Perelman, 2004). Aún en los casos en que la legislación extiende estos beneficios a afiliados y no afiliados, el control de prestaciones sociales puede facilitar y ampliar los canales de comunicación entre los sindicatos y sus potenciales bases y por tanto favorecer o facilitar los mecanismos de afiliación. Sin embargo, el hecho de que se constate que el control de prestaciones sociales por parte de los sindicatos tiene un efecto positivo sobre la sindicalización, no implica necesariamente que las motivaciones por las cuales se afilian los trabajadores se vincule centralmente con estos servicios. Como se verá, en la Argentina la regulación de un seguro de salud obligatorio para los asalariados en torno del sistema de obras sociales facilitó enormemente los mecanismos de comunicación entre las organizaciones sindicales y sus potenciales miembros, sobre todo en aquellas actividades con un escaso desarrollo del sistema de representación en los lugares de trabajo.

Cambios en la estructura del empleo o en la normativa laboral pueden tener un impacto negativo sobre la sindicalización, en la medida que afectan los patrones tradicionales mediante los cuales las organizaciones reclutan nuevos miembros. Por ejemplo, procesos de relocalización geográfica de unidades productivas desde regiones con alta tradición sindical hacia otras con escasa experiencia en sindicalización podrían impactar negativamente en la tasa de sindicalización y forzar a los sindicatos a desarrollar políticas más activas y/o implementar nuevos incentivos para reclutar miembros. Cambios en la normativa legal que afecten el control de los sindicatos sobre prestaciones sociales o las condiciones de acceso por parte de los trabajadores (vinculadas o no a la afiliación sindical) también pueden incidir negativamente en los niveles de sindicalización. Por ejemplo, en Israel, hasta el año 1994 la afiliación sindical era un requisito para acceder al seguro médico provisto por la organización

Histadrut. Con posterioridad a esa fecha la regulación de un seguro de salud obligatorio, que amplió la cobertura al conjunto de la población, trajo aparejado, entre otros factores, un descenso muy significativo en la tasa de afiliación (Harel et al., 2000).

En el caso de la Argentina, la desregulación del sistema de obras sociales podría haber acotado el área de influencia de los sindicatos entre sus potenciales afiliados, sobre todo en aquellos sectores con obras sociales más débiles o que se vieron afectadas en mayor medida con la desregulación del sistema. También podría haber afectado las estrategias de reclutamiento de aquellos sindicatos cuyas obras sociales quedaron mejor posicionadas para captar trabajadores de otras actividades.

Aún en un mismo contexto socioeconómico y normativo las estrategias sindicales pueden ser variadas, en parte condicionadas por las características de los trabajadores a los cuales representan. La propensión a afiliarse a un sindicato puede diferir entre grupos² de asalariados de acuerdo con una serie de características, como edad, nivel educativo, tipo de inserción laboral, etcétera, y afectar por consiguiente la estrategias de reclutamiento que implementan los sindicatos. A su vez, diferentes estrategias sindicales pueden explicar también diferencias en las propensiones a la sindicalización entre distintos grupos de asalariados. Las motivaciones por las cuales se afilian los trabajadores también están en parte determinadas por las estrategias implementadas por los sindicatos, en la medida que privilegian determinados incentivos y relegan otros.

Por otra parte, la sindicalización puede expresar fenómenos muy diferentes. Altos niveles de sindicalización pueden reflejar la eficacia de un mecanismo administrativo, mientras que en otros casos una baja tasa de sindicalización nada dice acerca de la capacidad de organización y acción colectiva que detentan los sindicatos (Fregue y Kelly, 2003)

La existencia de políticas activas de afiliación puede resultar entonces un buen indicador de la relevancia que tiene para la organización ampliar o mantener determinados niveles de sindicalización. Pero, también, puede constituir una respuesta al debilitamiento de mecanismos institucionalizados de afiliación, que operaban más allá de la existencia o no de políticas específicamente orientadas al reclutamiento de miembros. En el caso argentino, la desregulación del sistema de obras sociales podría haber dado lugar políticas de sindicalización más activas, en la medida en que los mecanismos tradicionales se hubieran visto afectados a partir de las opciones de cambio de obra social que admite el nuevo sistema.

² Para un análisis desde esta perspectiva aplicado al caso argentino ver Marshall y Groisman, 2005.

2. Obras sociales y sindicalización

Desde mediados de la década de 1970, pero sobre todo en los años '90, se produce una serie de cambios en la regulación laboral y en el mercado de trabajo que hipotéticamente deberían haber tenido una repercusión negativa sobre la tasa de sindicalización. Entre otros, la reducción del empleo (tanto en términos absolutos como relativos) en sectores con altas tasas históricas de sindicalización, como la industria y los servicios públicos (Marshall y Perelman, 2004) y el aumento de los contratos flexibles y de la inestabilidad laboral (Perelman, 2001). Sin embargo, la evidencia empírica disponible indica que, pese a las transformaciones mencionadas, no se produjeron variaciones relevantes en la tasa de sindicalización³ (Marshall y Perelman, 2004). En cambio, en términos de representatividad social las organizaciones sindicales experimentaron un importante retroceso, sobre todo debido al incremento de la tasa de desempleo y la precariedad laboral que redujeron considerablemente la población en condiciones de ser sindicalizada. Es decir, la tasa de sindicalización se mantiene relativamente estable con respecto al universo de asalariados formales, pero quedan excluidos de la órbita gremial un número relevante de trabajadores⁴.

Una explicación plausible de la relativa estabilidad de la tasa de sindicalización es que la normativa legal propició mayores incentivos a la afiliación contrarrestando en parte los efectos negativos que se derivaban de los cambios mencionados. A partir del año 1988 la posibilidad de cobrar aportes mensuales obligatorios al conjunto de los trabajadores encuadrados en la actividad permitió que algunos sindicatos por un costo relativo menor mantuvieran beneficios diferenciales para sus afiliados, lo cual podría haber operado como un incentivo adicional a la sindicalización⁵. Sin embargo, no todos los sindicatos fijaron este tipo de aportes (Marshall y Perelman, 2004) y, entre los que utilizaron esta opción, no todos redujeron sensiblemente los costos de la afiliación. Otra hipótesis plausible es que en la década de los '90, en un contexto general desfavorable para la sindicalización, las prácticas gremiales tendieron a reforzar los mecanismos de reclutamiento que se fueron estructurando histórica-

³ Estos resultados deben ser tomados con cierta cautela debido a que los datos sobre afiliación sindical presentan problemas de confiabilidad y por otra parte no existen series históricas estrictamente comparables (ver Marshall y Perelman, 2004).

⁴ Una excepción es la CTA, Central de Trabajadores Argentinos, que agrupa también a trabajadores desocupados.

⁵ Una tendencia que se insinúa en los convenios colectivos negociados a partir del año 2003 es que el cobro de la cuota de solidaridad se aplica sólo a los trabajadores no afiliados. De este modo, se incrementa aún más el incentivo a la afiliación, en la medida que no implica un costo económico adicional y los trabajadores acceden a los beneficios selectivos para afiliados.

mente en torno del sistema de obras sociales, sobre todo con posterioridad al derrocamiento del peronismo en el año 1955.

Luego del gran salto en la tasa de sindicalización que se produce durante el primer gobierno peronista (1945/55), en un contexto muy favorable para los sindicatos, ésta se mantuvo relativamente estable, en la medida en que las variaciones en el número de afiliados tendió a acompañar las variaciones en el nivel de empleo registrado (Marshall y Perelman 2004). Es decir, si bien los sindicatos no volvieron a emprender campañas de afiliación masivas, como las que se habrían registrado durante la etapa peronista, sí contaron con recursos institucionales, materiales y organizativos como para mantener niveles de sindicalización cercanos a los que habían alcanzado en un período particularmente favorable para el reclutamiento de miembros. Estos recursos se fueron construyendo en torno de dos rasgos fundacionales y fundamentales de la actual estructura sindical: el monopolio de la representación por parte del sindicato con mayor número de afiliados y la extensión *erga omnes* de los convenios colectivos. Estos atributos de la estructura sindical nacional, que los sindicatos lograron preservar frente a las olas reformistas que se sucedieron en distintos momentos históricos, les permitió a su vez acceder a recursos económicos adicionales a los aportes de afiliados (aunque con fluctuaciones debido a cambios importantes en la normativa), asegurados además por la retención automática de las distintas cuotas reguladas por ley o negociadas en los Convenios Colectivos de Trabajo. En principio se podría argumentar que este andamiaje institucional sobre el cual se asienta la estructura gremial tendió a desplazar la implementación de políticas más activas de reclutamiento de miembros, al independizar del número de afiliados aspectos tales como el alcance de la representación gremial y el acceso a recursos económicos. También desde la perspectiva de los trabajadores se desactivaba un importante incentivo, en la medida en que accedían a los beneficios de la negociación colectiva sin necesidad de afiliarse al sindicato. Sin embargo, el mismo marco normativo propició condiciones para mantener relativamente estables los niveles de sindicalización, en la medida en que muchos sindicatos lograron institucionalizar en su ámbito de actuación “cláusulas obligacionales”, que a su vez les permitió desarrollar nuevos incentivos para la afiliación. Dentro de este esquema general un capítulo especial merece el sistema de obras sociales, cuyo diseño y desarrollo se asentó en buena medida sobre los principios dictados por el monopolio de la representación y la extensión *erga omnes* de los Convenios Colectivos de Trabajo.

2.1. El sindicalismo de servicios

Es hacia mediados de los años '60 que las obras sociales de origen sindical logran una importante base de institucionalización en la medida en que varios Convenios Colectivos de Trabajo fijaban aportes patronales y de los trabajadores destinados a la atención de la salud⁶. Esto sumaba una importante fuente de ingresos a los sindicatos que contaban con estos aportes, independiente del número de afiliados, ya que además de la cuota sindical percibían una cuota asistencial, que en general se aplicaba sobre el conjunto de los trabajadores encuadrados en la actividad. En este período, los ingresos de los sindicatos en concepto de cuota asistencial representaban el 34% sobre el total de los ingresos sindicales provenientes de los trabajadores, a los cuales se sumaban además los aportes empresariales⁷. Sin embargo, estos aportes constituían una base importante de diferenciación ya que dependían de la capacidad de los sindicatos de negociar su incorporación en los CCT.

Como señala James (1990), si bien era un aspecto que ya se encontraba arraigado en la ideología sindical peronista⁸, es con posterioridad al año 1955 que toma un mayor impulso el desarrollo de los servicios sociales, a la par que los crecientes recursos con los que contaban los sindicatos permitía ir ampliando la infraestructura y las prestaciones⁹. Como destaca el mismo autor, es en estos años que comienza a difundirse la propaganda sobre los servicios sociales que ofrecían los sindicatos mediante técnicas publicitarias que incluían anuarios y almanaques que destacaban los servicios que proveía el sindicato. Estos servicios a su vez resultaban cada vez más atractivos dado que, a diferencia del período peronista, el

⁶ Algunos sindicatos lograron institucionalizar aportes empresariales (y en algunos casos al conjunto de los trabajadores) para sus obras sociales mucho antes que por ley fueran obligatorios. Por ejemplo la Unión de Trabajadores Gastronómicos de la República Argentina (UTGRA) en 1963 y la Federación Argentina de Industrias Químicas y Afines (FATIQuA) en 1958 (Marshall y Perelman). Danani (2005) presenta un listado más amplio de sindicatos con cláusulas en sus convenios de estas características. Lamentablemente no existen análisis exhaustivos del conjunto de los Convenios Colectivos de Trabajo que permitan evaluar cuál fue el grado de difusión de esta práctica.

⁷ Cálculos propios en base a datos presentados en James (1990).

⁸ En este sentido es muy ilustrativa una cita de Perón de los años '50 respecto a la función social de los sindicatos: "No quiere el justicialismo que el sindicato sea solamente una Comisión Directiva para la defensa de los intereses profesionales; quiere que sea una organización compleja que tenga sus mutualidades para atender la salud física y moral de sus afiliados, que tengan proveeduría para defender el poder adquisitivo de los sueldos y salarios y quiere que tenga escuelas sindicales para la elevación de la cultura social de la masa trabajadora" (citado en Aguerre y Rodríguez, 1985).

⁹ También a partir de este período comienza a tener un mayor peso la atención médica en las prestaciones sociales sindicales, al tiempo que el estado retrocedía en la inversión en esta área (Aguerre y Rodríguez, 1985).

estado no ofrecía alternativas comparables a las ofrecidas por los sindicatos en materia de turismo, recreación social, créditos para la vivienda, descuentos en medicamentos, etcétera.

Esta gama de servicios resultaba entonces un fuerte incentivo hacia la afiliación, sobre todo en aquellos casos en que la retención de las cuotas asistenciales abarcaban al conjunto de los trabajadores encuadrados en la actividad y el acceso a las prestaciones se restringía a los afiliados al sindicato.

Se podría conjeturar que por lo menos desde los años '60, aquellos sindicatos que comienzan a percibir en forma habitual ingresos independientemente del número de afiliados, en la medida en que logran institucionalizar aportes obligatorios a través de los CCT, podrían haber tenido menores incentivos para reclutar miembros que aquellos que dependían exclusivamente de la cuota sindical. Sin embargo, también es posible argumentar que estos gremios comienzan a contar con mayores recursos para el desarrollo de una infraestructura de servicios que a su vez podía resultar un importante soporte para reclutar afiliados (Cortés, 1985). En todo caso, parece más correcto pensar que cuando aún era incipiente el desarrollo de la infraestructura de bienes y servicios provisto por los sindicatos, el nivel de afiliación estaba más estrechamente determinado por el grado de desarrollo de las estructuras de representación de base, las cuales a su vez dependían en buena medida de las características de la actividad. Por ejemplo, en la medida en que el empleo estuviera concentrado en un escaso número de establecimientos con representación gremial de base las acciones o campañas de reclutamiento eran más factibles que en sindicatos en los cuales hubiera un alto grado de dispersión y donde, por lo tanto, los costos de implementar políticas activas de reclutamiento fueran mayores. En consecuencia, en este tipo de actividades podía resultar más determinante la negociación de cláusulas de descuento automáticas de carácter asistencial, ingresos que en todo caso eran difíciles de obtener mediante campañas de afiliación. En cambio, una vez desarrollada cierta infraestructura de servicios, aquellos sindicatos con un desarrollo débil de la estructura de representación de base contaban ahora sí con recursos para desarrollar una serie de incentivos para promover la afiliación y oportunidades para reclutar miembros¹⁰.

Lo destacable de este período, entonces, es el mayor peso que comienza adquirir el sindicalismo de servicios no sólo con relación a su desarrollo material, sino también como soporte para las prácticas de reclutamiento de miembros.

¹⁰ Esto no quiere decir que los sindicatos que establecieron estos aportes fueran de determinadas características, ya que desconocemos el alcance que tuvo esta práctica.

De este modo, y como ya se analizó en otro trabajo (Marshall y Perelman, 2004)¹¹, se podría conjeturar que luego del gran salto en los niveles de sindicalización que se registra en los años '40 y '50, y una vez consolidadas las entidades gremiales con personería gremial y monopolio de la representación sindical, el reclutamiento de nuevos miembros se basó en dos instituciones fundamentales, la estructura sindical de base (delegados y comisiones internas) y el sistema de obras sociales. Probablemente, su importancia relativa haya estado determinada centralmente por las características de cada actividad, ya que la presencia de delegados de base depende básicamente del tamaño del establecimiento. En sectores con escaso desarrollo de la representación de base es esperable que el sistema de obras sociales haya jugado un rol más determinante en los procesos de sindicalización, en la medida en que facilitaron el contacto de la entidad gremial con sus bases, en muchos casos dispersas en pequeños establecimientos. La importancia relativa se refiere más a la oportunidad para concretar la afiliación, que al peso que habría tenido en los argumentos utilizados para motivar a los trabajadores para que se afilien al sindicato.

En la década de 1970 la regulación de un seguro de salud obligatorio introdujo importantes cambios en la relación entre afiliación sindical y obras sociales. A partir de esta normativa, los mismos sindicatos que detentan el monopolio de la representación en la negociación colectiva se van a asegurar el monopolio de la provisión de los servicios médico asistenciales al conjunto de los trabajadores encuadrados dentro de la actividad y, por lo tanto, van a ser receptores de los aportes obligatorios que la ley establece para trabajadores y empleadores. Al mismo tiempo, se desvincula en forma definitiva la afiliación al sindicato del acceso a los servicios médico-asistenciales que proveen las obras sociales, lo cual podría haber tenido una repercusión negativa sobre la tasa de sindicalización en la medida que se desactiva un importante incentivo. Sin embargo, como se verá, el sistema de obras sociales continuó operando como un importante soporte para las prácticas de reclutamiento de miembros. En el siguiente apartado se discute en qué medida estas prácticas se asientan en un isomorfismo entre el diseño de la estructura gremial y el diseño del seguro de salud.

2.2. Estructura sindical, seguro de salud y prácticas de sindicalización

Es necesario remontarse a los orígenes del sistema de seguro de salud para comprender más acabadamente como se fueron generando las condiciones para que se

¹¹ En el trabajo citado 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 desincentivos a la afiliación. También se analizó cómo los sindicatos respondieron con diferentes estrategias frente a las posibilidades que ofrecía la normativa legal.

desarrollaran determinadas prácticas de sindicalización y que, incluso, continúen siendo efectivas aún con posterioridad a la desregulación del sistema de obras sociales. Como se desarrolla en el siguiente apartado, es posible hipotetizar que estas mismas prácticas constituyen en la actualidad un muro de contención frente a las posibilidades que abre la desregulación del sistema.

Como ya adelantamos, a partir de 1970 mediante una ley de obra sociales se institucionaliza el seguro de salud, que implica aportes obligatorios de los trabajadores y empleadores y la afiliación a la obra social correspondiente al encuadramiento gremial. Además, la ley 18.610 establecía la obligatoriedad de crear una obra social en el ámbito de cada sindicato, con el objeto de proveer no sólo la atención médica sino también otras prestaciones sociales, como por ejemplo turismo (ver Aguerre y Rodríguez, 1985). Si bien el 70% de los ingresos de las obras sociales debía destinarse a la atención de la salud, el otro 30% podía ser destinado según el criterio de cada sindicato al desarrollo de las otras prestaciones sociales. Si bien durante un período considerable, que va de 1979 a 1989, la normativa legal estableció una mayor separación entre sindicatos y obras sociales (incompatibilidad de cargos, separación administrativa financiera y patrimonial), posteriormente los sindicatos vuelven a tener injerencia en la administración de las obras sociales y se elimina la incompatibilidad de cargos entre ambas instituciones, aunque continuó siendo más restringida la disponibilidad de los recursos por parte de las entidades gremiales que en la etapa inicial, limitada ahora a un 8% de los ingresos (Marshall y Perelman, 2004).

Más allá de las variaciones que fue experimentando la regulación sobre el funcionamiento de las obras sociales, sin duda su encuadramiento en un seguro de salud obligatorio significó un cambio cualitativo en la capacidad financiera de los sindicatos, a partir de la cual pudieron desarrollar no sólo una mayor infraestructura para la atención de la salud, sino también aquella destinada al turismo y la recreación (Marshall y Perelman, 2004; Torre y Pastoriza, 2000). Además, esta infraestructura se convirtió a su vez en una importante fuente de ingresos para muchos sindicatos¹².

Sin embargo, las condiciones fueron bien diferentes para distintos sindicatos y lejos estuvieron de equipararse con respecto al período anterior a la institucionalización del seguro de salud (Danani, 2005). Por un lado, el hecho de que los descuentos se efectuaran sobre una masa salarial diferente (no sólo por el volumen de asalariados que se agrupa en distintas

¹² Por ejemplo, en general los hoteles sindicales se ofrecen también al público en general, al cual le cobran tarifas más elevadas que a sus afiliados. Esto les reporta importantes ingresos a los sindicatos que cuentan con este tipo de infraestructura.

actividades sino también por las diferencias salariales) implicó obviamente un acceso muy desigual a recursos. Además, como muestra Danani (2005), los mecanismos de redistribución que preveía el sistema lejos estuvieron de compensar este aspecto, y más bien respondieron a otros factores de índole política. Incluso con posterioridad a que la ley estipulara aportes obligatorios para las obras sociales, algunos CCT continuaron fijando aportes adicionales para sus obras sociales y para otros servicios como capacitación, turismo, recreación, etcétera. (Marshall y Perelman, 2004). Es decir que en parte la calidad y extensión de los servicios brindados por la obra social también dependió en buena medida de la capacidad de negociación que tuvieron los sindicatos para ampliar sus fuentes de ingresos. De este modo, determinados espacios de encuadramiento gremial implicaban el acceso a una obra social que ofrecía una gama de servicios más elevados que para los trabajadores encuadrados en sindicatos con obras sociales más débiles. La identidad gremial se fue construyendo entonces también con un fuerte componente de diferenciación, sobre todo en aquellos gremios que contaban con servicios que se destacan respecto a la media.

¿Cómo opera en la actualidad el vínculo sindicato-obras sociales¹³?

En primer lugar, si bien los sindicatos siguen en general preservando beneficios exclusivos para los afiliados, como incentivos adicionales a la afiliación¹⁴, en algunos casos los límites entre las prestaciones sociales que provee el sindicato y las que brinda la obra social suelen ser bastante laxos, llegando en casos extremos a ser difícil establecer en los hechos algún tipo de diferenciación¹⁵. En estos casos, es habitual¹⁶ que los trabajadores

¹³ El siguiente análisis se basa en entrevistas a informantes claves en tres sindicatos de alcance nacional, uno del sector industrial y dos de servicios, y en datos secundarios (estudios sobre la relación sindicatos-obras sociales, CCT, publicaciones sindicales y páginas web de los sindicatos y de las obras sociales).

¹⁴ Si bien no existen estudios respecto de los factores que explican la afiliación desde la perspectiva de los trabajadores, sí es posible advertir a través de algunas prácticas gremiales en qué medida los beneficios sociales pueden resultar un incentivo a la afiliación, al punto extremo de que ésta se prolongue sólo en función de la percepción de determinado beneficio. Para evitar esta situación un sindicato industrial implementó un mecanismo de acceso escalonado a las prestaciones sociales con el objetivo de desalentar las afiliaciones (y desafilaciones) acotadas a la percepción de determinados beneficios como, por ejemplo, alojamiento gratuito para la luna de miel, subsidios escolares, etcétera.

¹⁵ Un caso paradigmático es el de un sindicato que en su página web presenta como un incentivo a la afiliación la provisión de servicios médicos adicionales al plan médico obligatorio para los afiliados al sindicato. Sin embargo, estos servicios adicionales también se promocionan para los afiliados a la obra social. Además, dentro de los beneficios que tienen los afiliados a la obra social se incluye también el asesoramiento legal gratuito en el estudio de un abogado laboralista.

¹⁶ Dado que el estudio se refiere a un número limitado de sindicatos no se cuenta con información como para evaluar el grado de difusión de esta práctica.

inscritos en la obra social accedan a los mismos servicios que provee el sindicato en materia de turismo, recreación, capacitación, etcétera, pero abonen por ellos un monto más elevado que los trabajadores que están afiliados al sindicato, pero bastante menor que el público en general. De este modo, el incentivo basado en el acceso diferencial a determinadas prestaciones sociales en muchos casos es meramente de tipo económico (diferencia en las tarifas)¹⁷, que incluso deduciendo el aporte de la cuota sindical puede resultar en muchos casos marginal. En otros casos, los sindicatos han igualado la condición de afiliados a la obra social y afiliados al sindicato respecto de las condiciones en que acceden a los beneficios sociales, mientras que el incentivo económico (nuevamente en los diferenciales de tarifas y no de servicios) se orienta a quienes están afiliados a ambas instituciones. Estas diferentes modalidades parecen responder a las distintas estrategias sindicales que se perfilan con posterioridad a la desregulación de las obras sociales, tema sobre el cual volveré más adelante.

Si bien en algunos casos no queda claro en qué medida ciertos servicios adicionales operan como un incentivo a la afiliación, por otro lado, su incorporación a los servicios que proveen las obras sociales (en forma adicional a cobertura médico-asistencial) sí parece tener un efecto importante en los procesos de sindicalización. Los trabajadores afiliados a la obra social concurren a los campos recreativos, pueden participar de los eventos deportivos organizados por el sindicato, utilizan los hoteles sindicales, realizan cursos de capacitación en los locales sindicales, etcétera. De este modo, el sindicato constituye un importante espacio de sociabilidad, en el cual los trabajadores pueden realizar diferentes actividades.

Por otra parte, es habitual que la conducción de las obras sociales esté encabezada por el secretario general del sindicato, y que ambas instituciones funcionen en un mismo edificio, en el cual incluso muchas veces funcionan consultorios médicos. Como resultado de esta modalidad de gestión es posible observar un mismo actor sentado en dos mostradores contiguos, con límites que en la práctica resultan poco precisos¹⁸.

Si a esto se suma que los delegados sindicales suelen intervenir en forma directa para garantizar una mejor atención a los afiliados de las empresas en las cuales son representantes gremiales, no resulta sorprendente que sindicatos y obras sociales se presenten en los hechos absolutamente imbricadas.

¹⁷ En algunos casos el incentivo también se ve reforzado por cierta prioridad en el uso de la infraestructura disponible.

¹⁸ Esta imagen, más que una metáfora, corresponde a la realidad. Mientras esperaba para realizar una entrevista en un sindicato perteneciente al sector de servicios pude apreciar que en un mismo escritorio una telefonista recibía llamados para el sindicato y la otra para la obra social.

¿Cómo opera esta identidad en los mecanismos de afiliación? En principio, se puede observar una gama diferenciada de estrategias. En algunos casos, los trabajadores llenan la ficha de afiliación al mismo tiempo que los formularios de inscripción en la obra social. La automaticidad que supone este mecanismo se complementa en muchos casos con la retención automática de la cuota sindical por parte de los empleadores, lo que garantiza una continuidad en el vínculo, mas allá del trámite administrativo inicial.

En otros casos, los trabajadores son reclutados cuando van a realizar alguna actividad en el sindicato, como por ejemplo un curso de capacitación al que acceden en muchos casos como parte de los beneficios que le brinda la obra social a sus afiliados. Incluso en aquellos sectores con un importante desarrollo de la estructura de representación de base, muchas veces son los delegados los que alertan a sus compañeros sobre la importancia de afiliarse al sindicato para tener, entre otros beneficios, mejores prestaciones de la obra social.

Quizás resulte una buena síntesis lo manifestado por un dirigente gremial entrevistado: “en el interior la mayoría de los trabajadores llena la ficha de afiliación conjuntamente con la de inscripción a la obra social. Además, el sindicato es como una segunda casa donde tiene contención no sólo en lo gremial sino que además es como un club, llevan los problemas familiares, tienen actividad social, gimnasio, etcétera. Y la atención primaria se da en consultorios propios dentro del sindicato y después de ahí se realiza la derivación, con lo cual los trabajadores visualizan como una unidad el sindicato y la obra social, es lo mismo...”.

Mas allá de los distintos modos observables, lo que al menos en este estudio preliminar se sugiere es que más allá de la separación formal entre sindicatos y obras sociales, en los hechos esta división no opera en sentido estricto y existen una serie de mecanismos informales que refuerzan la identidad entre ambas instituciones. Esto trajo como consecuencia que desde las prácticas gremiales el sistema de obras sociales continuara constituyendo un soporte para las prácticas de sindicalización y desde la perspectiva de los trabajadores que buena parte continúe concibiendo en forma unificada la afiliación sindical y la inscripción en la obra social. De todos modos, no queda claro aún cuál es la visión de los trabajadores, qué grado de información manejan, ni cuáles son las motivaciones y el significado que le atribuyen a la afiliación, pero esto será materia de otra investigación.

En coyunturas adversas para la afiliación sindical y/o en sectores más renuentes a la sindicalización, el vínculo sindicatos-obras sociales podría haber operado con mayor intensidad como mecanismo de incentivo hacia la afiliación. Esta estrategia se basó también en una ideología de fuerte raigambre en la Argentina respecto de la función social que deben cumplir

los sindicatos.¹⁹ Desde esta perspectiva es función del sindicato negociar colectivamente, controlar el cumplimiento de los CCT, pero también proveer una amplia gama de servicios sociales.

La década de los '90 dejó en términos generales un saldo negativo sobre las obras sociales, debido a la reducción en términos absolutos del número de cotizantes (debido a la caída de empleo y sobre todo al aumento del porcentaje de trabajadores no registrados ante la seguridad social) y la reducción de los aportes patronales²⁰. Estas condiciones impactaron de modo desigual sobre las distintas obras sociales de origen sindical, en parte porque algunos gremios lograron obtener subsidios o compensaciones especiales para sus obras sociales a cambio de apoyar, o no obstaculizar, algunas de las reformas laborales y los procesos de privatización de empresas públicas que se implementaron en el período. Por lo tanto, la desregulación del sistema las encuentra en una situación diferente, tanto desde el punto de vista de la calidad de la cobertura así como también de la capacidad financiera para promocionar sus servicios. En la medida en que el proceso de diferenciación se daba en el marco de un sistema que mantenía una clientela cautiva hacia las obras sociales, no opuso probablemente grandes obstáculos a la identidad entre sindicatos y obras sociales. A partir de la desregulación de estas últimas el vínculo se pone por primera vez en riesgo ya que, a diferencia del pasado, los trabajadores pueden optar por una obra social diferente a la de su actividad de encuadramiento.

La preocupación que esta situación generó en la dirigencia sindical puede ser ilustrada a través de las declaraciones de un dirigente del gremio de la madera: "Nuestra Comisión Directiva Central tiene definido, por Congreso Nacional, la no aceptación de afiliados de otras obras sociales que quisieran pertenecer a la OSPIM. Y en la misma dirección, consideramos totalmente negativo que haya alguna obra social que pretenda seducir a nuestros compañeros con 'cantos de sirena'. Estamos convencidos que aunque haya administraciones técnicamente diferenciadas entre Acción Sindical y de Obra Social, la identidad de la institución y de los afiliados es una sola"²¹.

¹⁹ En una visión extrema se espera que la organización gremial cubra el conjunto de etapas y necesidades de los trabajadores (James, 1990).

²⁰ En marzo de 1995, se dispuso la reducción de los aportes patronales a la seguridad social (decreto 372/95 modif. del 2209/93, 385/94 y 859/94). La contribución patronal total (jubilación, PAMI, Fondo Nacional de Empleo, Salario Familiar y Obra Social) pasó del 32 al 23% de los salarios. Específicamente la parte que corresponde al sistema de obras sociales se redujo en promedio del 6% al 4,25%. Esto afectó a todas las actividades salvo a la administración nacional, provincial y municipal.

²¹ Natalio Basso, Secretario General de la Unión de Sindicatos de la Industria Maderera de la República Argentina (USIMRA).Nota publicada en *Crónica Sindical*, marzo de 2005.

La posibilidad de que los trabajadores opten por una obra social diferente a la del encuadramiento gremial debilita el campo de influencia sindical en términos generales, pero en particular a aquellos gremios que tienen menos recursos para enfrentar exitosamente la desregulación. De todos modos, como trataré de mostrar en el próximo apartado, la relación entre obra social y sindicatos no es unívoca. En la medida en que el sindicalismo construyó una red de servicios sociales en torno de determinado encuadramiento gremial, la identidad gremial podría jugar a partir de la desregulación del sistema como un refuerzo de los lazos entre los trabajadores y la obra social correspondiente a su actividad.

Valga esta reflexión para aclarar que este análisis no implica desconocer otra serie de factores o la diversidad de prácticas que se han desarrollado en el campo de la sindicalización, y que obviamente también estuvieron afectadas por diferentes coyunturas económicas, políticas e institucionales. En un mismo sentido, son variadas las motivaciones y los factores que inciden sobre las decisiones de sindicalización, que además pueden operar en simultáneo. También es cierto que éste es aún un terreno poco explorado en la Argentina, y que este trabajo se inscribe en una investigación mucho más amplia que procurará dar cuenta de un universo más vasto que el aquí analizado. El objetivo entonces es más bien poner el foco en un aspecto que tuvo gran relevancia y que operó más allá de las distintas coyunturas por las que fue atravesando el movimiento obrero. Dicho de otro modo, más allá de las condiciones en las que se desarrollara la actividad gremial, la negociación colectiva y la conflictividad laboral, la red de servicios sociales que desarrollaron los sindicatos constituyeron una base material e identitaria sobre la cual construir "sindicalización". Identidad que implicó al mismo tiempo un principio de diferenciación respecto de otros grupos profesionales.

Estos aspectos se van a potenciar a partir del proceso de desregulación del sistema de obras sociales que se efectiviza hacia fines de los '90, y que abre la posibilidad de que los trabajadores puedan optar por una obra social diferente a la de su encuadramiento gremial. En este nuevo contexto institucional, las diferencias entre obras sociales asumen un carácter crítico, ya que no existe más una clientela cautiva, y la identidad aparece desde la perspectiva de los sindicatos potenciada como medio para acotar los efectos de la desregulación sobre cada una de las obras sociales. Es esperable que el nuevo marco normativo haya dado lugar a la implementación de políticas más activas de reclutamiento, sobre todo en aquellos sectores en los cuales se hubieran debilitado los mecanismos de afiliación que se apoyaban centralmente en la estructura de obras sociales. Esto no implica que estas estrategias hayan dejado de lado la asimilación entre afiliación a la obra social y al sindicato²².

²² Por ejemplo, un sindicato del sector servicios, que venía registrando caídas en los niveles de sindicalización desde mediados de los '90, emprendió en los últimos cinco años tres campañas de afiliación. Las

La correspondencia entre encuadramiento gremial e inscripción a la obra social es presentada en la actual coyuntura por algunos gremios como garantía de una cobertura basada en un concepto solidario y no comercial, aún cuando el pasaje de obra social se realice dentro del sistema de obras sociales sindicales.

La migración de la obra social de origen es en muchos casos retratada como un pasaje al anonimato, donde se pierde el sentido de protección cercana y como contrapartida se asume el riesgo de caer en una mayor desprotección, aún cuando el sistema establece un plan médico obligatorio. A modo ilustrativo de este discurso se puede citar: "...Para el trabajador, a menos que sea mala la atención de la obra social prefiere a la propia, por un lado por un sentido de pertenencia y orgullo y por otro porque va a ser tratado de una manera diferente que si esta en una obra social que no es la del propio gremio (en la propia) tiene un interlocutor más personal"²³. "Usted se preocuparía en el futuro, si cambia de Obra Social, porque allí sería un inquilino y no un propietario y no estaría asegurada su salud ni la de su familia"²⁴.

Como contrapartida, los dirigentes gremiales entrevistados también marcan una diferencia respecto de los beneficiarios de la obra social que provienen de otras actividades.

Por ejemplo, coincidentemente han señalado que en casos de incumplimiento en los aportes a la obra social por parte de los empleadores, sólo continúan garantizando la cobertura de la obra social a los trabajadores pertenecientes a la actividad²⁵. Más allá de que en los hechos esta diferenciación se traduzca en una atención diferencial, sí parece constituir un elemento central de la propaganda que apunta a mantener a los trabajadores dentro de su

mismas se llevaron adelante asesorados por un estudio especializado en "venta de productos intangibles". Previo a las campañas se realizó un relevamiento respecto de la imagen que tenían a nivel local las seccionales y cuáles eran las mayores quejas de los trabajadores con relación al sindicato y a la obra social. Luego, mediante diferentes vías de comunicación (cartas, visita de los inspectores del sindicato, etcétera) los trabajadores eran convocados a afiliarse al sindicato con la perspectiva de solucionar los problemas detectados.

²³ Entrevista a informante clave de un sindicato del sector servicios.

²⁴ Cita extraída de la cartilla médica de la obra social del Personal de la Industria del Chacinado y Afines.

²⁵ Además, la apertura de las obras sociales también es un tema conflictivo al interior de las mismas organizaciones. Basta leer la extensa justificación que realiza el sindicato metalúrgico en el acto de reapertura del Policlínico Eva Perón en Matanza, con relación a la atención de trabajadores no metalúrgicos: "Tenemos entendido y después de varios golpes que de nada vale tener el 40% del policlínico desocupado porque la demanda de los compañeros es sólo del 60%. Ese 40% desocupado que antes lo manteníamos desocupado por una cuestión de sentirlo nuestro, a lo mejor también fue una de las condiciones que nos llevó a no poder reabastecernos, y realizar el mantenimiento como correspondía, creo que en eso algo hemos aprendido". (Integración para la comunidad, 2003).

obra social de encuadramiento. La identidad gremial aparece entonces en esta etapa también como un reaseguro de la inscripción de los trabajadores en la obra social correspondiente al mismo encuadramiento. Sin embargo, no todos los sindicatos responden con la misma estrategia frente al nuevo contexto normativo, y en parte esto habría dependido de las condiciones iniciales en que se encontraban al momento de enfrentar la desregulación del sistema. Mientras que en algunos casos parece primar una estrategia defensiva (conservar dentro del ámbito de la obra social a los trabajadores de la actividad) en otros casos la estrategia fue más bien de carácter ofensivo, en la medida en que se orientó a captar una mayor porción del mercado. En estos últimos casos, se observa que prima un discurso empresarial que en muchos casos intenta incluso diluir los vínculos con el sindicato de origen.

3. Obras Sociales y sindicalización post desregulación del sistema

Los datos disponibles muestran que un número significativo de trabajadores optaron por cambiarse de obra social, aunque en relación al total de titulares del sistema su importancia se relativiza. Según datos de la Superintendencia de Servicios de Salud, entre 1998 y 2005 cerca de un 1.400.000²⁶ trabajadores ingresaron a una obra social diferente a la de su encuadramiento gremial, lo cual representa cerca de un 17% del total de titulares afiliados al sistema.

Por otro lado, un escaso número de obras sociales se benefició con la desregulación del sistema. Sólo 12 de un total de 275 obras sociales concentraron casi el 60% de los cambios efectuados en el período. Para este grupo reducido de obras sociales los nuevos contingentes de afiliados provenientes de otro encuadramiento gremial representan en promedio el 56% sobre el total de afiliados titulares²⁷. Estas obras sociales corresponden a gremios vinculados al sector servicios, a organismos del estado y a personal jerárquico. En general, se trata de Obras Sociales que realizaron convenios con empresas de medicina prepaga, que son las que en definitiva realizan las prestaciones a los afiliados. Lamentablemente no existen datos actualizados respecto a los flujos de salida de las obras sociales hacia otra entidad, por lo que no es posible incluir esta dimensión en el análisis.

²⁶ Esta cifra podría ser algo menor, ya que en algunos casos un mismo trabajador pudo haber realizado más de un cambio durante el período analizado.

²⁷ Aunque como se ve en el cuadro 1, en la mayoría de los casos las opciones captadas representan alrededor del 100% o más de los titulares de la obra social, es decir, que estas obras sociales más que duplicaron los beneficiarios a partir del ingreso de trabajadores provenientes de otra obra social.

El análisis que sigue tiene por objetivo observar qué vínculo existe entre afiliación al sindicato y a la obra social del mismo encuadramiento y qué efectos tiene esta relación sobre la tasa de afiliación sindical. O visto desde otro ángulo, en qué medida la afiliación al sindicato tiende a desalentar la emigración hacia otra obra social.

Si bien las decisiones de los trabajadores estuvieron condicionadas por las prácticas sindicales, en la medida en que tendieron a reforzar la identidad entre uno y otro campo de la acción sindical, las mismas también estuvieron influidas por otros factores que explican las diferentes motivaciones o propensión a la afiliación que tienen distintos grupos de asalariados²⁸. Por otra parte, el hecho de que se compruebe una relación importante entre afiliación al sindicato y a la obra social, esto no implica que no existan otras motivaciones que operan en

CUADRO 1
Ránking de Obras Sociales* según porcentaje de opciones captadas sobre el total de opciones acumuladas entre 1998 y 2005**

Obra Social	Proporción de opciones captadas sobre titulares de OS	% opciones captadas sobre el total de opciones
ACA	123,8	11,4
Pnal. Org. de Control Externo	118,4	7,3
Comisarios Navales	127,3	6,7
UPCN	67,3	6,2
Comercio	11,0	6,1
Seguros	76,5	5,1
Turf	118,5	4,2
Petroleros	109,6	3,2
Pnal. Jerárq. Gráficos y Agua y Energía	141,1	3,0
Cerveceros	114,5	2,4
Asimra	97,5	2,2
Árbitros	145,5	1,8
Total	56,1 ***	60,0

* Total de Obras Sociales inscriptas en el Registro Nacional de Obras Sociales.

** Trabajadores que ingresan desde otra actividad a la obra social respectiva.

*** Promedio obras sociales.

Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Superintendencia de Seguros de Salud.

²⁸ Para un análisis desde esta perspectiva en la Argentina, ver Marshall y Groisman, 2005.

CUADRO 2

Afiliados al sindicato y a la obra social, por ramas industriales seleccionadas

Rama	Nº de afiliados	Titulares de OS	Afiliados/tit. OS %	Opciones captadas/tit. OS %	Variación empleo y afiliación
Lácteos	12.857	18.798	68,4	34,5	Similar
Cuero	10.100	11.621	86,9	3,7	Similar
Textil	27.816	27.494	101,2	7,6	Aproximada
Vidrio	5.000	6.007	83,2	3,0	Aproximada
Metalúrgicos	209.033	213.096	98,1	2,5	Aproximada
Alimentación	85.300	101.226	84,3	2,5	s/d
Plástico	17.154	28.641	59,9	10,2	Cae el número de afiliados más que el empleo
Confección	6.476	16.151	40,1	8,2	Cae el número de afiliados más que el empleo
Calzado	6.694	5.986	111,8	17,2	Cae el número de afiliados más que el empleo
Madera	31.266	19.372	161,4	2,8	Cae más el empleo que el número de afiliados

Nota: El número de afiliados corresponde a la última actualización en MTEySS entre 2003 y 2005. Los datos sobre titulares de obras sociales corresponden al año 2005. Los datos de empleo corresponden a la Encuesta Industrial, Indec, y las variaciones en la tasa de afiliación abarcan el período 1993-2003 y fueron extraídos de Marshall y Perelman, 2004.

Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Superintendencia de Seguros de Salud, MTEySS y Marshall y Perelman (2004).

simultáneo y que incluso sean tan o más importantes, como es la defensa colectiva en los lugares de trabajo.

Como se observa en los cuadros 2 y 3, la comparación entre el número de afiliados al sindicato y a la obra social da una idea de cómo es la relación entre uno y otro universo, y qué efectos pudo tener la desregulación sobre la tasa de sindicalización. También se puede observar el peso diferencial que ha tenido el ingreso de afiliados a las obras sociales provenientes de otra actividad en el volumen de cotizantes correspondiente a cada una de ellas. A partir del análisis de estas variables es posible distinguir cuatro grupos diferenciados que expresan una relación diferente entre sindicalización y obras sociales. Estos grupos son ilustrativos de diferentes situaciones, pero no son necesariamente representativos del conjunto ya que abarcan a un número limitado de sindicatos para los que se cuenta con información comparable.

CUADRO 3
Afiliados al sindicato y a la obra social, sindicatos seleccionados

	Nº de afiliados	Titulares de OS	Afiliados/ tit. OS %	Opciones captadas/tit. OS %
Bancarios	36.084	131.000	27,5	15,9
Seguros	7.156*	91.174	7,8	76,5
Comercio	440.000	759.711	57,9	11,0
Navales	84	72.259	0,1	127,1
Gastronómicos	119.000	217.331	55,0	4,6
ACA	613	125.326	0,5	123,8
UPCN	194.550	124.900	155,8	67,3
Turf	1.570	48.582	3,2	118,5

Nota: El número de afiliados corresponde a la última actualización registrada en el MTEySS, por lo tanto varía en cada caso entre 2003 y 2005. Los datos sobre afiliados a las obras sociales corresponden al 2005.

* Corresponde a septiembre de 2005 (datos provistos por el sindicato).

Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Superintendencia de Seguros de Salud, MTEySS.

En un primer grupo, compuesto por 10 sindicatos industriales de alcance nacional, se registra una notable identidad entre el número de afiliados al sindicato y la obra social del gremio. Si bien es difícil determinar a partir de estos datos el rol que juega la obra social en los mecanismos de afiliación, es notable que la identidad entre número de cotizantes a la obra social y afiliados al sindicato se acompañe de una importante estabilidad en la tasa de afiliación. Es decir que el número de afiliados varía en el período en forma muy similar al número de trabajadores, y esto podría estar en parte garantizado por el rol que juega la inscripción en la obra social en el reclutamiento de nuevos miembros. También, se podría conjeturar que existe una fuerte identidad de encuadramiento entre los trabajadores de estos gremios que los lleva a concebir unificadamente su afiliación al sindicato y a la obra social que provee el mismo. Por lo tanto, en estos casos la identificación con el sindicato actúa también como una malla de contención para la obra social, sobre todo en los casos en que éstas últimas brindan servicios inferiores al resto de las organizaciones. Dentro de este grupo se encuentran exclusivamente gremios industriales, como lácteos, cuero, textil, vidrio, alimentación y metalúrgicos, en los cuales el número de afiliados representan una proporción llamativamente elevada del total de titulares de la obra social (entre el 85 y el 100%)²⁹.

²⁹ Estos porcentajes excluyen a los titulares de obras sociales provenientes de otra obra social.

Otro grupo lo constituyen aquellos sindicatos en los cuales no existe una relación consistente entre el número de afiliados al sindicato y titulares de la obra social. En este agrupamiento encontramos sindicatos que además experimentaron mayores variaciones en la tasa de afiliación que las registradas en el grupo anterior. En estos gremios, o bien la obra social no operó como una contención respecto de la pérdida de afiliados (ya que el número de titulares es bastante más elevado que el de afiliados) o bien los mecanismos de afiliación operaron exitosamente al margen de la adhesión concitada por la obra social (el traspaso a otras obras sociales no habría repercutido en una caída en el número de afiliados), brindando otro tipo de incentivos o basándose en una identidad sindical muy arraigada en los lugares de trabajo. En este último caso, los sindicatos podrían haber implementado políticas activas de afiliación para compensar la caída en el número de cotizantes a la obra social.

Un tercer grupo lo integran los principales gremios de servicios como seguros, comercio y bancarios, cuyas obras sociales han captado un número significativo de afiliados provenientes de otras actividades, y en algunos casos se han convertido en verdaderas empresas de salud. Mientras que en seguros y bancarios los afiliados al sindicato representan una ínfima proporción de los adherentes a la obra social, en comercio la proporción es bastante más significativa. Sin embargo, pese a ser algunas de las obras sociales que más se beneficiaron con la desregulación, y por lo tanto mantuvieron en buena medida a los trabajadores de la actividad, éstas no lograron ejercer una atracción semejante en los procesos de sindicalización a la registrada en el sector industrial. Este comportamiento diferencial estaría vinculado con dos factores fundamentales. Por un lado, las diferencias en el perfil de la mano de obra que conforman mayoritariamente las distintas actividades (trabajadores de cuello azul en industria y de cuello blanco en los servicios). Por otro, las estrategias diferenciales que emprendieron los sindicatos frente a las desregulación del sistema, en parte también influidas por las características de la mano de obra. En este sentido es probable que en gremios con menores tasas de sindicalización históricas, la estrategia frente a la desregulación del sistema se haya centrado en mayor medida en la expansión de sus obras sociales, a través de la captación de trabajadores de otras actividades, y menos en promover la sindicalización.

Por último, un número reducido de gremios captó un volumen muy relevante de cotizantes a la obra social a partir de una estructura sindical muy reducida, por lo menos en términos del volumen de afiliados. Estos gremios han liderado la captación de afiliados provenientes de otras obras sociales, a partir de los convenios que han realizado con empresas de medicina prepaga. Desde el punto de vista de su estructura de servicios, los afiliados sindicales representan un número residual.

En síntesis, se podría afirmar que en el sector industrial existe una mayor identidad entre la afiliación sindical y la pertenencia a la obra social del respectivo sindicato. Esta identidad propicia que la mayoría de quienes se inscriben en la obra social se afilien también al sindicato, pero también que los afiliados al sindicato mayoritariamente opten por la obra social correspondiente a su encuadramiento gremial. Probablemente estas dos dimensiones de la adscripción al sindicato no puedan ser separadas, y den cuenta de una identidad gremial que se forjó en torno de la defensa profesional pero también en torno de la institución sindical como proveedora de servicios.

A diferencia de lo que ocurre en el sector industrial, en el sector servicios la relación entre afiliación al sindicato y a la obra social es menos significativa. En parte, este resultado podría estar condicionado por diferentes prácticas gremiales. En el caso de los sindicatos de servicios, la estrategia dominante se habría orientado con mayor énfasis a la ampliación de sus obras sociales y en menor medida al reclutamiento de miembros. En estos casos, la permanencia de los trabajadores en la obra social se basa más claramente en la ampliación o mejoramientos de los servicios y su promoción pública, y menos en la identidad gremial y profesional, y en los hechos apuntan a un público mucho más amplio que el que le provee su base gremial³⁰. Probablemente, en sindicatos donde prima una visión empresarial, el reclutamiento de miembros tenga una relevancia menor, aunque esto no implica que carezcan de estrategias orientadas a mantener un determinado piso de afiliados.

CUADRO 4

Tasa de afiliación de asalariados registrados, por sector, 2001

Sector	Tasa de afiliación
Comercio	66,8
Restaurantes/hoteles	64,5
Bancos	57,3
Seguros	38,8
Metales y maquinarias	70,3
Automotores	95,2

Fuente: Extraído de Marshall y Perelman (2004), sobre datos de ECV, Siempro, 2001.

³⁰ Por ejemplo, es habitual que en las páginas web de estos sectores no exista un link entre el sindicato y la obra social.

Reflexiones finales

Un rasgo característico de los sindicatos argentinos fue su capacidad para institucionalizar fuentes de ingresos provenientes de aportes obligatorios (patronales y de los trabajadores) y por lo tanto independientes del número de afiliados. Esto les permitió desarrollar una vasta red de servicios sociales, que a su vez constituyó una base importante para promover la sindicalización.

La regulación de un sistema de seguro de salud obligatorio a la vez que extendió el campo de influencia sindical al conjunto de los trabajadores formales, impuso una división formal entre afiliación al sindicato e inscripción en la obra social.

Sin embargo, lo que surge de este estudio preliminar es que, pese a contar las obras sociales con un sistema de ingresos y servicios independiente de la afiliación al sindicato, en los hechos esta división no opera en sentido estricto y existe una serie de mecanismos que refuerzan la identidad entre ambas instituciones. Esto trajo como consecuencia que, desde las prácticas gremiales, el sistema de obras sociales continuara constituyendo un soporte para las prácticas de sindicalización y que, desde la perspectiva de los trabajadores, buena parte continúe concibiendo en forma unificada la afiliación sindical y la inscripción en la obra social.

Aunque, a primera vista, da la sensación de que persiste una importante confusión entre afiliación sindical y afiliación a la obra social, pese a que son ya muchos los años que median desde su separación formal, por otro lado es posible advertir que en los hechos no existe un límite preciso entre una y otra institución. Dicho de otro modo, aunque desde un punto de vista legal aparece como forzada la vinculación entre afiliación al sindicato y acceso a la obra social, su persistencia en el tiempo se asienta sobre una identidad de origen (sindicato-obra social) que, a su vez, se vio reforzada por las características particulares que adoptó el seguro de salud, cuyo diseño se asentó sobre la topografía dictada por el encuadramiento gremial, lo cual trajo aparejado que el mismo actor sindical que ejerce la defensa profesional y la negociación colectiva sea el gestor directo de la red de servicios sociales a los que acceden los trabajadores pertenecientes a determinada actividad, lo que en los hechos implicó una extensión inédita del campo de influencia directa de los sindicatos sobre sus potenciales miembros.

Como se pudo observar, en la industria ambas dimensiones de la acción sindical tendieron a reforzarse mutuamente, aún con posterioridad a la desregulación del sistema de obras sociales. Diferente es la situación observable en algunas actividades de servicios, ya que pese a que sus obras sociales resultaron las más exitosas en el contexto de la desregulación,

éstas no lograron ejercer una tracción semejante en los procesos de sindicalización. En parte, este resultado podría estar condicionado por diferentes prácticas gremiales. En el caso de los sindicatos de servicios, la estrategia dominante a partir de la desregulación del sistema se habría orientado con mayor énfasis a la ampliación de sus obras sociales y en menor medida al reclutamiento de miembros. A su vez, estas estrategias no serían ajenas a diferencias en el perfil de la mano de obra que caracteriza a los diferentes sectores.

Como ya se señaló, es mucho el terreno que aún queda por investigar en esta materia. Para tener una visión más completa de los procesos de sindicalización se requiere necesariamente un estudio sobre la sindicalización desde la perspectiva de los trabajadores, es decir, una investigación sobre porqué éstos se afilian al sindicato, cómo se afilian y qué significado le otorgan a la afiliación.

BIBLIOGRAFIA

- AGUERRE, F., y RODRÍGUEZ, E. (1985): "Las obras sociales en la Argentina", *Justicia Social*, Nº 1.
- BACCARO, L., KERSTIN, H., y TURNER, L. (2003): "The Politics of Labour Movement Revitalization; the Need for a Revitalized Perspective", *European Journal of Industrial Relations*, 9 (1).
- BEAUMONT, P. B., y HARRIS, R. I. D. (1998): "The importance of national institutional arrangements: the case of trade union membership and unemployment", *The international Journal of Human Resource Management*, 9:6, December.
- CORTÉS, R. (1985): "La seguridad social en la Argentina: las obras sociales", *Cuadernos Médicos Sociales*, 34.
- DANANI, C. C. (2005): "La construcción sociopolítica de la relación asalariada: obras sociales y sindicatos", Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires (mimeo).
- DÁVOLOS, P., Y PERELMAN, L. (2005): "Generaciones gremiales: aspectos de la identidad gremial entre delegados metalúrgicos", VII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires 10-12 de agosto de 2005.
- DÁVOLOS, P., Y PERELMAN, L. (2004): "Los dirigentes sindicales de base frente a sus estructuras de representación: un estudio sobre la UOM", II Congreso Nacional de Sociología de la UBA Pre Alas 2002, Buenos Aires, 20-22 de octubre de 2004.
- EBBINGHAUS, B. (2002): "Trade unions' changing role: membership erosion, and social partnership in Europe", *Industrial Relation Journal*, 33:5.
- ETCHEMENDY, S. (2001): "Construir coaliciones reformistas. La política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica", *Desarrollo Económico*, Nº 160, Vol. 40, enero-marzo.
- FREGE, C. M., y KELLY, J. (2003): "Union revitalization strategies in comparative perspective", *European Journal of Industrial Relations*, 9 (1).
- HAREL, G., TZAFRIR, S., y BAMBERGER, P. (2000): "Institutional change and union membership: A longitudinal analysis of union membership determinants in Israel", *Industrial Relations*, 39(3).
- JAMES, D. (1990): *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946-1976*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

- LEVITSKY, S. (2004): "Del sindicalismo al clientelismo: La transformación de los vínculos partido-sindicato en el peronismo, 1983-1999", *Desarrollo Económico*, N° 173, Vol. 44, abril-junio.
- MARSHALL, A., y PERELMAN, L. (2004): "Sindicalización: incentivos en la normativa sociolaboral", Cuadernos del IDES N° 4, Buenos Aires.
- MARSHALL, A., y GROISMAN, F. (2005): "Afiliación sindical en Argentina: incidencia de características personales y del empleo, 1990-2001", en *Estudios del Trabajo*, N° 29, primer semestre.
- PASTORIZA, E., y TORRE, J.C. (2000): "Mar del Plata, un sueño de los argentinos", en F. DEVOTO y M. MADERO (Directores): *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 and Society*, 18 (3).
- TORRE, J. C. (1972): "La tasa de sindicalización en la Argentina", *Desarrollo Económico*, vol., 12, N° 48.
- TORRE, J.C. (1983): *Los sindicatos en el gobierno 1973-1976*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- WESTERN, B. (1993): "Postwar unionization in eighteen advanced capitalist countries", *American Sociological Review*, 58 (2).

Serie
CUADERNOS DEL IDES

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".
- Nº 5. MARCELA CERRUTTI y ALEJANDRO GRIMSON: "Buenos Aires, neoliberalismo y después. Cambios socioeconómicos y respuestas populares".
- Nº 6. ANDREA MASTRÁNGELO: "Entre la selva y el río. Búsqueda etnográfica de indicadores de evaluación en un proyecto de «recuperación de la selva marginal con promoción de la comunidad» en el Nordeste de Brasil".
- Nº 7. JOSÉ GARRIGA ZUCAL: "Amigos y no tan amigos". Los integrantes de una hinchada de fútbol y sus relaciones personales.
- Nº 8. ADRIANA MARSHALL: "Efectos de las regulaciones del trabajo sobre la afiliación sindical: Estudio comparativo de Argentina, Chile y México".
- Nº 9. RAMIRO SEGURA: "Segregación residencial, fronteras urbanas y movilidad territorial. Un acercamiento etnográfico".
- Nº 10. LAURA PERELMAN: "Sindicalización y Obras Sociales".

