

*Afiliación, movilización y aliados políticos:
las incógnitas del poder sindical español,
(1970-1988¹)*

Kerstin HAMANN*

Tanto los comentaristas políticos, como los propios políticos y los líderes sindicales han caracterizado a los sindicatos españoles alternativamente como fuertes o débiles. ¿Cómo se explica esta imagen contradictoria que las confederaciones sindicales españolas ofrecen en la última mitad de los años ochenta? ¿Cómo se puede explicar, por ejemplo, que un movimiento sindical que solamente organiza aproximadamente al 15% de la población asalariada logre convocar, con éxito, una huelga general, tal y como ocurrió en diciembre de 1988?

Este artículo mantiene que las razones para esta aparente contradicción se encuentran en los parámetros para la evaluación del poder sindical. Primero, a nivel teórico, los indicadores que se usan más frecuentemente para evaluar el poder sindical en las democracias industriales avanzadas no son necesariamente los adecuados para captar la realidad de las relaciones laborales en España. Por otra parte, en el nivel empírico, los sindicatos españoles han presentado una imagen contradictoria en la manifestación de su poder; mientras algunos indicadores, como la capacidad de movilización señalan un poder sindical fuerte, otros, como las tasas de afiliación, conducen a la conclusión contraria. Mantengo que esta aparente contradicción está fundada en la reciente historia española, especialmente en la transición democrática.

* Investigadora de la Universidad de Washington.

¹ La investigación para realizar este artículo se pudo llevar a cabo gracias a la subvención de la *Washington University*, St. Louis, y al programa de Cooperación Cultural entre el Ministerio de Cultura de España y Universidades de los Estados Unidos. El artículo fue traducido por Justin Gillespie. Agradezco al Departamento de Ciencias Políticas de la *Washington University*, el apoyo económico recibido para la traducción. Quisiera, además, agradecer a Bruce Wilson sus comentarios críticos sobre versiones previas de este trabajo. En Madrid procedieron a su corrección los profesores Alvaro Soto Carmona y David Ruiz.

En la sección siguiente, analizaré cómo se puede evaluar el poder sindical en diferentes tipos de regímenes políticos. Luego explicitaré en cada fase el poder de los sindicatos. Y por último, discutiré que las discrepancias entre las explicaciones teóricas y la realidad española pueden ser aclaradas solamente por factores institucionales y políticos.

1. El significado del poder sindical en tipos de regímenes diferentes

La historia española entre 1970 y 1988 puede ser dividida en cuatro periodos: los últimos años de la dictadura de Franco (hasta 1975); la transición democrática que terminó con la inauguración del primer gobierno elegido bajo la Constitución democrática (1979); la consolidación, cuyo fin está marcado por el cambio pacífico del partido en el gobierno (1982); y la democracia estable². Cada uno de estos tipos de regímenes se caracterizaron por arreglos institucionales distintos, lo cual requiere que el poder sindical sea determinado por indicadores diferentes para cada período.

Como concepto general, el poder sindical está constituido de varios componentes. Se le puede medir por indicadores que se refieren a las características internas, tal como las tasas de afiliación. A nivel institucional, el poder sindical puede ser evaluado por indicadores como el estado legal de los sindicatos. Finalmente, el poder político se refiere a la existencia de los aliados políticos y al impacto de los sindicatos sobre la vida política. Tal y como se concluye de las anteriores afirmaciones, los sindicatos son actores políticos y económicos a la vez³ y así, cualquier evaluación del poder sindical, debe tener en cuenta todas estas facetas.

El poder de los sindicatos depende pues de factores económicos, políticos, institucionales y organizativos que varían según los regímenes. Indicadores que se han usado para evaluar el poder sindical en democracias industriales avanzadas, como tasas de afiliación o el grado de centralización de la negociación, tienen poco sentido en un contexto político que no permite libertad de asociación. Igualmente, periodos de transición y consolidación democrática presentan parámetros políticos que son diferentes de los de las democracias estables, que enfrentan a los sindicatos con tareas distintas y, por tanto, requieren medidas diversas en la evaluación de su poder.

¿Cómo determinan las teorías contemporáneas de las relaciones laborales el poder sindical en diferentes tipos de regímenes? En el caso de las democracias industriales avanzadas, los indicadores que se usan más a

² Otros autores usan otros acontecimientos históricos para señalar las fases diferentes. Véase, por ejemplo, Sagardoy Bengoechea y León Blanco (1982); Pridham (1990); Burton, Gunther y Higley (1992) y Gunther (1992:38-43).

³ Bain y Price (1980:2).

menudo se refieren a altas tasas de afiliación, un movimiento sindical unido, negociación centralizada, y fuertes partidos de la izquierda, especialmente cuando están en el gobierno⁴. A cambio de apoyo electoral, se supone que los gobiernos de la izquierda hacen concesiones económicas y políticas a los sindicatos⁵. De esta manera, políticas redistributivas satisfacen las demandas de los trabajadores, cuyos intereses están representados por los partidos de la izquierda y los sindicatos simultáneamente, y se minimizan los costes del conflicto laboral, especialmente durante las crisis económicas⁶. Un movimiento laboral unificado y una negociación centralizada, por otra parte, aumentan el poder de negociación de los sindicatos, tal y como ocurre con altas tasas de afiliación.

Indicadores del poder sindical han sido establecidos con menos claridad por otros tipos de regímenes. En general, los sindicatos tienden a ser más políticos en regímenes no democráticos, convirtiéndose el derecho de asociación o el de convocar huelgas en cuestiones fundamentalmente políticas⁷. Sindicatos independientes en regímenes autoritarios frecuentemente forman parte de la oposición democrática, y por eso su capacidad de deslegitimar el régimen es un indicador importante de su poder sindical⁸. Su potencial de interrumpir el proceso productivo mediante la acción colectiva, específicamente mediante las huelgas, es otra medida que desestabiliza el régimen tanto económicamente como políticamente.

Para las transiciones democráticas, Samuel Valenzuela identifica tasas altas de afiliación, un boom económico con tasas bajas de desempleo, y la debilidad relativa de los empresarios, contribuyendo todo ello al poder sindical; además, la naturaleza del sistema de relaciones industriales bajo la dictadura, característica histórica de los sindicatos, y los vínculos entre los sindicatos y partidos políticos tienen un papel importante⁹. Esta lista no es exhaustiva. La capacidad de movilización, la unidad del movimiento sindical, y el estado legal —cuándo y en qué forma se reconocen los sindicatos independientes— también contribuyen al poder sindical. En cuanto a los resultados políticos, el grado en que los sindicatos pueden establecerse como interlocutores legítimos en la negociación con el Estado y los empresarios es un indicador significativo. Así, los sindicatos tienen un papel predominantemente político en la transición, más aún cuando una de sus metas es el establecimiento de un sistema democrático estable.

⁴ Cameron (1984); Korpi y Shalev (1979:170); Stephens (1979).

⁵ Para un resumen del argumento, véase Stephens y Wallerstein (1991).

⁶ Cameron (1984).

⁷ Véase Marks (1989:14-15). Desde finales de los años cincuenta Comisiones Obreras, organización independiente, viene representando a parte de los trabajadores en la *Organización Sindical Española*, una organización vertical controlada por el Estado, cuya función era representar los intereses de los trabajadores y empresarios a la vez. Ver también: Maravall (1970) y Soto (1992: 150-153).

⁸ Collier y Collier (1941:41-44), discuten el papel de los sindicatos en (des)legitimar el Estado en los países de América Latina.

⁹ Valenzuela (1989:453-454).

Poco se ha escrito sobre las limitaciones y metas específicas de los sindicatos durante los periodos de consolidación. Sin embargo, algunas características pueden ser distinguidas fácilmente. El papel del sindicato puede ser distinguido fácilmente. El papel del sindicato puede ser evaluado analizando su éxito en reconocerse como legítimo actor político, en su fortalecimiento orgánico y en la mayor definición de su papel político y económico.

Evidentemente, estas fases están interrelacionadas. Los sindicatos llevan consigo herencias del periodo anterior fundamentalmente, de tipo organizativo y de estrategias, que siguen estando vinculadas al régimen anterior. Eso tiene una relevancia particular en el caso español, donde la transición democrática, realizada desde arriba, se produce mediante un proceso pacífico y lento basado en un amplio consenso político entre los grupos sociales más importantes¹⁰.

2. El poder de los sindicatos españoles: una sinopsis de evidencia

La historia de los sindicatos españoles contemporáneos es diferente que la de los otros sindicatos europeos. Mientras otros sindicatos emergieron durante la época de la industrialización y han operado en sistemas democráticos durante décadas, los sindicatos de clase en España cesaron de existir con el fin de la Guerra Civil. Cuando se reinstauró la democracia en España, en 1977, se legalizaron los sindicatos. Pero el "milagro económico" de los años sesenta había empezado y terminado sin el desarrollo de un movimiento amplio de trabajadores organizados independientemente del Estado. Este desarrollo atípico en el contexto europeo puede ayudar explicar la imagen que presenta los sindicatos en los años ochenta.

3. Sindicatos españoles en el período democrático (1982-1988)

El triunfo del Partido Socialista en las elecciones de 1982, donde obtuvo una mayoría absoluta en el parlamento, señaló el comienzo de la consolidación democrática. Por tanto, dos de los obstáculos que enfrentaron a los sindicatos en el pasado fueron superados: la falta de un aliado ideológico en el gobierno y la preocupación por la estabilización de la democracia. Según las teorías, los sindicatos hubieran podido sacar provecho de esta situación. Sin embargo, la realidad es bastante más compleja.

Primero, la densidad sindical en España figura, junto con Francia, entre la más bajas de todas las democracias avanzadas industriales¹¹. Existe un

¹⁰ El número de monografías respecto a la transición española es muy amplia. Sin embargo, la mayoría de los autores están de acuerdo en la conclusión de que la transición fue negociada (ruptura pactada) desde arriba por las élites. Para una amplia bibliografía, ver Gómez Yáñez (1989).

¹¹ Miguélez Lobo (1991:216-217); Wozniak (1991:1). Para un repaso de la densidad sindical en democracias industriales avanzadas, véase Pontusson (1992:11) o Visser (1988:128).

Cuadro 1
Tasa de afiliación sindical (1978-1988)

Años ¹	Tasa de afiliación
1978	54,37
1980	22,23
1982	11,50
1984	11,35
1986	13,82
1988	16,70

NOTA (1): A partir de 1980 se utiliza la media anual de cotizantes y no afiliados nominales.
 FUENTE: Picó (1992:283), basado en los datos de las organizaciones sindicales.

consenso general en que la afiliación sindical aumentó intensamente después de que se legalizaran los sindicatos en 1977, y que más de la mitad de la población asalariada española se encontraba afiliada¹². No obstante, este aumento fue seguido pronto por una disminución casi igualmente intensa en la primera mitad de los años ochenta, después de lo cual los sindicatos empezaron a recobrar afiliados¹³. Sin embargo, con respecto a las tasas de afiliación, el movimiento sindical español es uno de los más débiles en Europa Occidental.

En segundo término, el movimiento sindical español no está unido; se encuentra dividido a lo largo de líneas verticales. Los dos sindicatos mayoritarios, Comisiones Obreras y U.G.T., tienen diferentes ideologías; mientras que CC.OO. está orientada hacia los comunistas, la U.G.T. históricamente ha estado vinculada a los socialistas. La U.G.T. apoyó las políticas del gobierno socialista hasta mediados de los años ochenta, mientras CC.OO. mantuvo una clara política de oposición¹⁴. Las relaciones entre las dos confederaciones sindicales mayoritarias ha estado caracterizada por enfrentamientos y competición en vez de cooperación hasta mediados de dicha década, cuando la U.G.T. comenzó a alejarse del P.S.O.E. y ambos sindicatos empezaron a cooperar en cuanto a sus programas y metas.

El movimiento sindical español, además, está dividido a lo largo de líneas geográficas y profesionales. Especialmente en el País Vasco y Gali-

¹² Números absolutos y tasa de afiliación discrepan con otras fuentes. Para estimaciones de tasas de afiliación durante la transición, véase, REIS I (1978:358-359); Pérez-Díaz (1979:16-90); Sagardoy Bengoechea y León-Blanco (1982:128); Setién (1982:47). El incremento de la tasa de afiliación puede ser atendido como resultado del ambiente generalmente politizado durante la transición y el papel prominente de oposición que jugaban las CC.OO. bajo el franquismo. En cuanto a los años siguientes, véase también Lawlor y Rigby (1986:254).

¹³ Miguélez Lobo (1991:216-217).

¹⁴ Gillespie (1990:50).

cia, los sindicatos nacionalistas (ELA-STV y INTG) tienen un peso predominante y disfrutaban de un apoyo masivo de los trabajadores en sus respectivas regiones, como se refleja en los resultados de las elecciones sindicales. ELA-STV es el sindicato más fuerte en el País Vasco. Sindicatos independientes de un determinado sector (por ejemplo, en el sector público) han ido ganando apoyo creciente¹⁵, aumentando la fragmentación del movimiento sindical. Esta falta de unidad debilitó el movimiento sindical en su conjunto.

Cuadro 2
Interlocutores y contenidos de los acuerdos sociales

Años	Acuerdos	Interlocutores	Contenido
1977	Moncloa	partidos	salarios, inflación y reforma política
1978	sin acuerdo		
1979	ABI	UGT y CEOE	relaciones laborales
1980	AMI	UGT y CEOE	salarios, jornada, contratos colectivos y relaciones laborales
1981			
1982	ANE	gobierno, CEOE, UGT y CC.OO.	salarios, derechos sindicales, empleo y pensiones
1983	AI	CEOE, CEPYME, UGT y CC.OO.	salarios, derechos sindicales, empleos y pensiones
1984	sin acuerdo		
1985	AES	gobierno, CEOE, CEPYME y UGT	salarios, empleo, paro y pensiones
1987	sin acuerdo de ámbito nacional		

FUENTES: Comisiones Obreras (1989:150-151); García Delgado v Serrano Sanz (1992:294-295); Gutiérrez (1990:24).

La negociación centralizada, otro indicador de un poderoso movimiento sindical, nunca ha cumplido efectivamente una función neo-corporatista en España como en otros países europeos. Aunque se han negociado un número de acuerdos de ámbito nacional las negociaciones no fueron procesos institucionalizados entre las fuerzas sociales, políticas y económicas más importantes; más bien, parecieron acuerdos improvisados para resolver una crisis en los que cambiaron los interlocutores y el contexto¹⁶. Cri-

¹⁵ Lawlor y Rigby (1986:257-258) y Miguélez Lobo (1991:220-221).

¹⁶ En cuanto al debate sobre el neocorporatismo, véase por ejemplo, Espina (1991) o Pérez-Díaz (1984).

sis simultáneas políticas y económicas, junto con problemas internos de los sindicatos¹⁷ requerían la cooperación *ad hoc* entre los sindicatos, el gobierno, y/o organizaciones empresariales, que no desarrolló un marco de negociación estructurado (ver cuadro 2).

Los dos sindicatos mayoritarios abandonaron finalmente los procesos de la negociación centralizada puesto que sentían que la crisis política y económica había sido superada, a la vez que tachaban al gobierno de no haber cumplido sus compromisos contenidos en los pactos, especialmente en cuanto a la creación de puestos de trabajo. Así, el costo de la negociación centralizada de ámbito nacional pareció haber sobrepasado los beneficios obtenidos por los sindicatos¹⁸.

Además, la crisis de las históricas relaciones mantenidas entre la UGT y el PSOE, que se manifestó después de 1985, puede ser interpretado como señal de la pérdida de un potencial aliado poderoso —el partido socialista en el gobierno—¹⁹. La UGT había apoyado al gobierno socialista después de las elecciones de 1982, aún cuando Felipe González había incumplido muchas de sus promesas de la campaña electoral, iniciando una política económica neoliberal y afrontando la reconversión industrial con la consiguiente contracción del mercado de trabajo. La ruptura entre la UGT y el PSOE se hizo visible cuando Nicolás Redondo, secretario general de la UGT y diputado socialista, votó contra la reforma del sistema de las pensiones propuesta por el gobierno en 1985, siendo el único caso en que la disciplina de partido se había roto desde 1982²⁰. Redondo y algún otro líder de la UGT abandonaron sus escaños en 1987 como protesta por la política gubernamental y el enfrentamiento definitivo ocurrió con la huelga general del 14-D. Ningún otro aliado político tenía un papel fuerte en el parlamento, ya que el PCE (y luego, Izquierda Unida) tenían un papel marginal en las Cortes; así en las elecciones de 1986, IU tan sólo obtuvo 7 escaños (2%)²¹.

Volviendo al tema de la implantación los partidarios de la proposición de “sindicatos débiles” atendiendo a la baja afiliación sostienen en sus conclusiones, con evidencias obtenidas de datos macro-económicos (véase el cuadro 3), que España tiene una de las tasas de paro más altas en la Comunidad Europea, una decreciente proporción de desempleados cubiertos por los beneficios sociales del Estado, y la proporción más elevada de trabajo precario (aproximadamente un tercio al finalizar los años ochenta)²². Estos datos iluminan la incapacidad aparente de los sindicatos para influir en las políticas neoliberales del gobierno.

¹⁷ Véase Soto Carmona (1993) para los problemas internos de CC.OO.

¹⁸ Líderes de la UGT y CC.OO. fueron entrevistados por la autora en Madrid (otoño 1991 y 1992). Véase también Alós-Moner y Lope (1991:240).

¹⁹ Gillespie (1990) presenta un análisis de las relaciones entre la UGT y el PSOE.

²⁰ Gillespie (1990).

²¹ Anuario *El País* 1990 (pág. 60).

²² Miguélez Lobo (1991:218).

Contrariamente los partidarios de la conclusión de “sindicatos fuertes”, hacen depender sus argumentos de una serie de indicadores distintos, o por lo menos tienen una interpretación diferente de los mismos datos. Ellos mantienen que en un país con una vida asociativa notoriamente débil y la herencia de una dictadura que duró casi 40 años, el éxito de las confederaciones sindicales en atraer miembros ha sido considerable²³. Además, en los últimos años los sindicatos pudieron aumentar las tasas de afiliación de nuevo, señalando un cambio de la tendencia negativa²⁴.

Cuadro 3
Tasa de desempleo y cobertura de protección (1971-1988)

Años	% paro	% Tasa de cobertura	Años	% paro	% Tasa de cobertura
1971	1,5	—	1980	11,5	48,7
1972	1,5	—	1981	14,4	43,0
1973	1,1	—	1982	16,2	33,6
1974	1,1	—	1983	17,7	26,3
1975	1,9	—	1984	20,6	26,4
1976	2,8	—	1985	21,9	32,4
1977	5,3	51	1986	21,5	31,5
1978	7,1	46,7	1987	20,6	28,9
1979	8,7	46,7	1988	19,5	28,9

FUENTE: desempleo: 1972-1976, Internacional Labour Statiscs (1989:71) 1977-1988: Anuario El País (1991:408). Tasa de cobertura: Josep Picó (1992:223).

Sin embargo, es importante un indicador usualmente no incluido en la evaluación del poder sindical, como es la capacidad de los sindicatos de poder movilizar a los trabajadores hasta el nivel que se manifestó en la huelga general del 14-D²⁵. En este plano los sindicatos conservaron el potencial de movilización mostrado desde la última fase de la dictadura cuando los conflictos colectivos fueron frecuentes, aún estando prohibidos, manteniéndolos, al menos hasta el final de los ochenta.

Cierto es que los sindicatos mas representativos están presentes en numerosos organismos de la Administración Publica (por ejemplo el INEM, INSALUD) y tienen un papel formal apreciable en la política española. Pero aun así su poder efectivo de toma de decisiones dentro de

²³ Véase McDonough, Barnes y López Pina (1984).

²⁴ Miguélez Lobo (1991:216). Esta tendencia ha sido confirmada en documentos internos de los sindicatos (UGT y CC.OO.) sobre la afiliación.

²⁵ Para un análisis de la conflictividad laboral entre 1975 y 1987, véase Babiano y Moscoso (1991) y Soto Carmona (1991).

estas instituciones es limitado²⁶. De todos modos la participación de los sindicatos en los pactos sociales entre 1979 y 1985 muestra que fueron considerados como fuerzas sociales aceptadas y que tenían un papel legítimo en la negociación de la política económica.

Cuadro 4
Conflictividad laboral (1970-1988)

Años	Número de Huelgas	Horas de trabajo perdidas	Años	Número de Huelgas	Horas de trabajo perdidas
1970	817	6.750.900	1980	1.669	108.625.662
1971	601	8.186.500	1981	2.582	74.559.793
1972	688	7.469.400	1982	2.582	54.834.829
1973	811	11.120.200	1983	2.714	78.372.920
1974	1.193	11.180.900	1984	3.091	122.072.450
1975	855	10.355.120	1985	2.029	64.180.987
1976	1.568	110.016.240	1986	2.239	50.795.973
1977	974	92.522.050	1987	3.194	81.968.568
1978	1.356	123.738.478	1988	2.823	116.521.270
1979	1.789	171.067.049	—	—	—

FUENTE: Miguélez y Prieto (1991: 425); basado en datos de la CEOE. NOTA: Existen discrepancias considerables en los datos sobre la conflictividad laboral, según la fuente utilizada, así, por ejemplo, los de la CEOE y el Yearbook of Labour Statistics. Los valores absolutos no son necesariamente exactos. Sin embargo, parecen exactos para reflejar las tendencias.

Los sindicatos mayoritarios también han empezado a salvar las diferencias entre sí causadas por las divisiones verticales. Mientras competitividad y estrategias opuestas dominaron el panorama sindical durante la transición y los primeros años de la democracia, la cooperación ha aumentado en la última mitad de los años ochenta, tal y como se pone de manifiesto, por ejemplo, en la *Propuesta Sindical Prioritaria* de 1989, realizada conjuntamente por CC.00. y UGT, o la huelga general que un año antes convocaron ambos sindicatos. Bajo el sistema democrático, entonces, el movimiento sindical ha llegado a estar más unido a través de la aproximación de las dos confederaciones mayoritarias, lo que ha implicado una mayor fortaleza.

Por otro lado aunque las tasas de afiliación sean bajas, los sindicatos negocian para casi todos los trabajadores en la negociación colectiva y el número de contratos colectivos ha aumentado constantemente, así como el

²⁶ Para una discusión del papel de los sindicatos en estas instituciones, véase Zufiaur (1985).

número de trabajadores afectados por los contratos, siendo mas del 80% del total de los trabajadores los cubiertos por ellos a fines de los años ochenta²⁷. Así pues, los sindicatos mayoritarios representan y movilizan a mas trabajadores que afiliados tienen.

Por último, si el poder sindical ha venido oponiéndose a las políticas gubernamentales, pese a no haber podido impedir la aplicación de políticas neoliberales; ha tenido éxito, en cambio, en evitar los efectos mas negativos de la reconversión industrial. A mediados de los años ochenta, lograron conseguir uno de los mejores planes compensatorios para trabajadores despedidos durante el proceso de la reconversión comparado con los otros países europeos²⁸.

Existen, por tanto, evidencias que apoyan una u otra conclusión, es decir que los sindicatos españoles son débiles o fuertes al finalizar los años ochenta, basándose en indicadores concernientes a los factores internos organizativos o los referidos a la política o la economía. Para evaluar estos puntos de vista contrarios e iluminar la relación compleja entre los indicadores usados es necesario pues recurrir a la historia de España reciente.

3.1. Los sindicatos al final de la dictadura

Como se muestra en el cuadro 4, las Comisiones Obreras clandestinas o semiclandestinas exhibieron una creciente capacidad de movilizar a los trabajadores a pesar de la prohibición de las huelgas y la represión que caía sobre sus participantes²⁹. Es interesante notar que la movilización adquirió una tonalidad cada vez mas política ya que en 1964, por ejemplo, solamente el 7% de la acción colectiva a nivel de empresa tenia un carácter explícitamente político, en 1970 esta proporción había aumentado al 48%, y en 1974 todavía era de un 43%³⁰. Además, puesto que casi todas las huelgas eran ilegales, cualquier tipo de movilización implícitamente era de índole político. Este desafío a las leyes del régimen contribuyo a su deslegitimación.

El hecho de que las Comisiones Obreras representaban, cada vez más a los trabajadores en la negociación colectiva al nivel de la empresa, se debió a su creciente presencia en los niveles inferiores de la representación sindical en las empresas, hecho que fue posible desde 1958, por la puesta en vigor de la Ley de Convenios Colectivos. Así CC.OO. tuvo una creciente influencia en la fijación de los salarios y las condiciones laborales de las empresas.

²⁷ Lawlor y Rigby (1986:249); Zufiaur (1985:205, cuadro 5).

²⁸ Véase Wozniak (1991); Lawlor y Rigby (1986:262-263), y Gillespie (1990:51).

²⁹ Por ejemplo, la pérdida del puesto de trabajo o encarcelamiento. Véase Maravall (1978:40-41) y también Gunther (1980:32) y Foweraker (1989:172).

³⁰ Elaboración propia procedente de datos publicados por el Ministerio del Trabajo (1974).

Esta capacidad representativa de las CC.OO. estaba fundada en su infiltración en los escalones inferiores de las estructuras de la O.S.E.. Durante las elecciones a jurados de empresas en 1971, aproximadamente el 70% de los delegados salieron de las filas de CC.OO., lo cual reflejó el amplio apoyo que recibieron de los trabajadores³¹. Unos años después, las elecciones sindicales de 1975, cerca del 40% de los enlaces elegidos pertenecían a Comisiones y otro 40% eran simpatizantes, a pesar de la represión que habían sufrido durante las elecciones³². Al nivel de las empresas, los trabajadores eran frecuentemente representados por enlaces independientes. El éxito de las Comisiones también tenía un aspecto más explícitamente político significando una deslegitimización de la O.S.E. y, por implicación, del régimen.

Sin embargo, también existieron limitaciones severas al poder de Comisiones Obreras. Comisiones estaba internamente fragmentada debido a las diferencias ideológicas, aunque existía una preponderancia de simpatizantes del P.C.E., sobre todo en la dirección³³. Además, la represión del Estado perseguía severamente la construcción de una organización permanente a nivel nacional. Aparte de las huelgas que se extendían fuera del nivel local, la mayoría de las acciones de Comisiones se limitaban al nivel de la empresa, y no podían trabajar bien como un grupo de presión en el proceso político formal. Las estructuras autocráticas y los procedimientos de toma de decisiones del Estado de Franco y de sus aliados (principalmente las familias institucionalizadas, la Iglesia, el Movimiento, y el Ejército)³⁴ excluyeron a los trabajadores de tener acceso a influencias directas en la política del gobierno. Por tanto, cualquiera de los beneficios materiales que los trabajadores obtuvieron durante los últimos años del Franquismo hay que atribuirlos más al miedo que tenía el régimen al desorden público, al *boom* económico y a la negociación colectiva dentro de las empresas que a cualquier otra influencia directa y efectiva que los representantes independientes de los trabajadores tenían en el proceso político³⁵.

Así pues, el peso político de Comisiones Obreras permaneció a dos niveles: el potencial de desestabilización y deslegitimación del régimen, debido al alto potencial de movilización, por una parte; y a la negociación colectiva dentro de las empresas, de un modo parecido deslegitimando el régimen, pero también obteniendo beneficios tangibles en los contratos colectivos, por otra parte. De ahí que se puede concluir que el movimiento de oposición sindical tuvo bastante éxito distinguiéndose como uno de los

³¹ Foweraker (1989:211).

³² Foweraker (1989:222).

³³ Foweraker (1989:cap. 11).

³⁴ Carr y Fusi (1981:cap. 2).

³⁵ Gunther (1980:254-269).

mayores grupos democrático de oposición, infiltrándose en las estructuras oficiales existentes, contribuyendo a la deslegitimización del régimen de Franco, y estableciendo una red de organización precaria, pero real. Por ello al final de la dictadura existió una organización de trabajadores independientes de las estructuras oficiales que se caracterizó por su escasa organización a pesar de una alta capacidad de movilización³⁶. En todo caso, la línea entre el movimiento y la organización estaba oscurecida y las divisiones internas dentro del liderazgo y las bases eran pronunciadas.

La paradoja fue que el movimiento de los trabajadores se encontró con que fundamentalmente su actividad tenía una lectura política que no estaba tolerada por el régimen.

3.2. *El poder sindical durante la transición*

Se ha caracterizado a los sindicatos españoles como “el pariente pobre” de la transición política³⁷. ¿Cómo se puede explicar que uno de los movimientos democráticos más importantes en contra del franquismo aparentemente no pueda desarrollar su potencial y llegar a ser un protagonista en la democracia?

Los sindicatos se vieron enfrentados por un desafío triple durante la transición: el desarrollo de las organizaciones sindicales, la estabilización de la democracia naciente, la definición del papel de los sindicatos dentro del nuevo sistema político y la protección de los trabajadores de los efectos adversos de la crisis económica a mediados de los años setenta.

La transición democrática fue dirigida desde arriba por líderes y partidos políticos, fuesen nuevos o restaurados. Se legalizaron los sindicatos después de que lo fueran los partidos y aunque su actividad y constitución, generalmente, habían sido toleradas antes de la legalización oficial, todavía sufrieron represión ocasional³⁸. Los sindicatos libres fueron reconocidos explícitamente en la Constitución de 1978, otorgándoles un tratamiento excepcional comparado con la mayoría de sus homólogos europeos. Sin embargo, la nueva estructura de las relaciones laborales tuvo que esperar hasta la aprobación del *Estatuto de los Trabajadores* en 1980.

Algunos de los otros indicadores fueron desfavorables para las organizaciones sindicales nacentes. España se enfrentó con una crisis económica severa³⁹ que constriñó considerablemente su poder de negociar, político

³⁶ Véase también Fishman (1990:especialmente cap. 4) y Fishman (1982). CC.OO. enfatizó el carácter del movimiento más que el aspecto organizativo. Véase Sagaraydo Bengochea y León Blanco (1982:34) y Cambio 16 #254 (18.10.1976:47).

³⁷ Miguélez Prieto (1991:XVIII); Camacho (1990:cap.10).

³⁸ Por ejemplo, CC.OO., la organización de trabajadores mas grande, no tenía autorización para convocar una Asamblea publica en Barcelona en 1976, mientras UGT sí contó con autorización.

³⁹ La recesión afectaba a España a mediados de los años setenta con tasas de inflación elevadas y tasas de paro crecientes. Para un análisis de la economía durante la transición, véase, por ejemplo, García Delgado (1990).

y económico, hecho que se vio agravado por la inestable situación política. Cuando el gobierno y los partidos escogieron la vía de la reforma a través de la estrategia de negociación y pactos sociales, tal como los Pactos de la Moncloa, la conflictividad colectiva empezó a disminuir significativamente lo que reflejó la conformidad implícita de los sindicatos con los pactos.

Los dos sindicatos que rápidamente empezaron a dominar el panorama sindical, CC.OO. y UGT, tenían relaciones estrechas con los partidos políticos de la izquierda, el PCE y PSOE respectivamente. Sin embargo, a pesar de la cercanía ideológica y organizativa (especialmente en el caso de la UGT) no está claro el grado en que los sindicatos actuaron como correa de transmisión de los partidos. En cambio sí se puede concluir que existió una cooperación e influencia mutua en ambas direcciones entre sindicatos y partidos⁴⁰. Además, ninguno de los partidos de la izquierda participó en el gobierno después de la primera elección democrática en 1977 por lo que la influencia política de los partidos de la izquierda se encontraba limitada, posibilidad que también afectó a los sindicatos.

Otros obstáculos de la expansión del poder sindical vinieron desde dentro del panorama sindical. Diferencias ideológicas en cuanto al sistema de relaciones laborales más adecuado, dividieron a las dos confederaciones mayoritarias. La UGT había sido pasiva durante el franquismo y había desempeñado un papel de oposición en algunas áreas solamente, aunque empezó a reconstruirse otra vez en España en los primeros años setenta. El sindicato socialista entonces adoptó un sistema sindical semejante al modelo alemán poniendo el énfasis en las secciones sindicales; mientras CC.OO. se orientó según el modelo italiano acentuando la importancia de las asambleas y de los Comités de empresas⁴¹. Estas diferentes opciones se debieron a las distintas experiencias seguidas en el franquismo; los líderes de CC.OO. estaban acostumbrados a dirigir movimientos amplios en lugar de una organización estructurada, mientras la UGT dependía aun de su historia pre-franquista⁴². Como consecuencia, el movimiento sindical se dividió en compartimientos verticales a pesar del esfuerzo, breve, de la COS (1976-1977) para coordinar y unir a los sindicatos mayoritarios⁴³. Además, a las organizaciones sindicales les faltaba aun conseguir una implantación sólida, como demostró la falta de líderes en los centros de trabajo durante las elecciones sindicales de 1978⁴⁴.

⁴⁰ Fishman (1990:163-168).

⁴¹ Miguélez y Prieto (1991:XVIII).

⁴² Véase, por ejemplo, *Cambio* 16 #304 (4-10-1977:34) #276 (27.3.1977:51); #(3.4.1977:42-48).

⁴³ La COS era una organización formada por la UGT, CC.OO. y USO. Se rompió en 1977, por el papel futuro de los enlaces sindicales elegidos en 1975. Véase Sagardoy Bengoechea y León Blanco (1982:35) y Gillespie (1989:309).

⁴⁴ Fishman (1990:cap.2).

Por tanto, las limitaciones de los sindicatos fueron múltiples durante la transición. La carencia de estructuras, la escasa importancia que los líderes sindicales, cuadros y trabajadores daban a la estabilidad democrática⁴⁵, junto con la crisis económica supusieron límites significativos en el poder sindical. Los Pactos de la Moncloa (1977), además, marginaron a los sindicatos: por no incluirlos directamente en la toma de decisiones de la política económica y también, a un nivel más simbólico, por excluirlos de un pacto social. Además, el movimiento sindical quedó fragmentado y hacía falta un aliado político en el gobierno.

Esta debilidad política de los sindicatos no podía ser compensada completamente por sus dos recursos más fuertes: la afiliación, que aumentó rápidamente, y el potencial de movilización. No tuvieron éxito completo en resolver el problema de cómo convertir un movimiento de trabajadores clandestino en un grupo de presión bien organizado dentro de una democracia, ni entonces existió acuerdo unánime entre el liderazgo sindical sobre cómo se debía llevar a cabo esta conversión de la situación semi-clandestina a la legalidad democrática.

3.3. Los sindicatos españoles durante la consolidación

Mientras las reglas fundamentales de la democracia habían sido establecidas en la Constitución de 1978, muchas de las estructuras de las relaciones laborales tenían que ser definidas todavía. Su "constitución" fue el *Estatuto de los Trabajadores* aprobado en las Cortes en 1980. Las dos confederaciones sindicales mayoritarias estuvieron divididas durante la discusión del Estatuto. Mientras CC.OO. se opuso a la mayoría del contenido de la ley, la UGT tomó una parte activa en la elaboración, conjuntamente con la organización de los empresarios, CEOE. Durante la batalla legislativa en el debate del E.T., los intereses de la UGT eran —a menudo explícitamente— representados por los diputados del PSOE en la comisión redactora de la ley. Por otra parte, Marcelino Camacho, líder de CC.OO. y diputado del PCE, tuvo poco éxito en ser oído dado que los diputados del PSOE se unieron a los del partido del gobierno, de UCD, para aprobar la ley⁴⁶.

Sin embargo en el lado positivo se sitúan los acuerdos de ámbito nacional firmados durante la consolidación (véase el cuadro 2) en los que los sindicatos fueron aceptados como interlocutores legítimos de la negociación. No obstante, las tasas de afiliación declinantes, la falta de unidad de acción de los sindicatos mayoritarios —acentuada por las elecciones sindicales de 1980— y un gobierno conservador junto con una situación polí-

⁴⁵ Para los trabajadores y cuadros, véase Fishman (1990); dirigentes de CC.OO. y UGT fueron entrevistados por la autora (Madrid, otoño 1991 y 1992).

⁴⁶ Véase Baylos (1991:294) y los reportajes en *El País* en este período.

tica todavía inestable (por ejemplo, por el golpe de Estado fracasado en febrero de 1981) pusieron otra vez severas limitaciones al poder sindical.

4. Teorías de las relaciones laborales y el poder de los sindicatos españoles

Las teorías solamente pueden explicar parcialmente la imagen de las relaciones laborales en la España democrática antes de 1988. Mientras que en teoría el gobierno socialista debería estar supuestamente apoyado por los sindicatos, favoreciendo políticas redistributivas, legislando a favor del poder sindical, y tomando parte en la negociación centralizada para mantener baja la conflictividad colectiva y minimizar el costo de la crisis económica, en muchos aspectos ocurrió todo lo contrario en España.

Y ello se debió a que durante los gobiernos socialistas la negociación centralizada fue abandonada en vez de ser fortalecida. La conflictividad laboral aumentó otra vez a mediados de los ochenta cuando los interlocutores no lograron pactos sociales. Las tasas de afiliación solamente empezaron a subir en la última mitad de los años ochenta cuando ambos sindicatos se habían alejado del gobierno socialista. Desde la transición y, en particular, desde la llegada de los socialistas a el gobierno, la relación entre los sindicatos y partidos de la izquierda cambió pasando de la cooperación a una mayor independencia y, muy especialmente, en el caso de la UGT y el PSOE, al enfrentamiento. Este desarrollo, contradice pues las teorías contemporáneas de las relaciones laborales según las cuales los partidos de izquierda son siempre aliados de los sindicatos. De hecho, si las metas del gobierno de izquierda contradicen las de los sindicatos, la ventaja potencial para los sindicatos puede salir contrariada.

Las teorías de las relaciones laborales están basadas en ciertas suposiciones que, en numerosos casos, no son muy validas para España. Aunque en la mayoría de los países industrializados europeos, sindicatos y partidos políticos han tenido una tradicional participación política, la experiencia española ha sido significativamente diferente. Dado que la industrialización en gran escala se desarrolló en la última mitad del siglo XX, y se legalizaron los sindicatos y partidos después del “milagro económico”, los sindicatos españoles tenían que enfrentarse a la coyuntura de cambios sociales, políticos y económicos profundos, junto a la fragmentación del mercado y la ausencia de organizaciones bien implantadas. Ello colocó a los sindicatos españoles en una situación bien distinta de los sindicatos de los otros países industrializados.

Así pues la estructura de las relaciones laborales que se desarrolló durante la transición y consolidación democrática sin la participación directa de ambos sindicatos mayoritarios, estuvo lastrada por las experien-

cias de los sindicatos durante la dictadura. La fragmentación del panorama sindical, por ejemplo, o las dificultades que encontraron los sindicatos en adaptarse al papel de un grupo de presión, eran herencias de su pasado inmediato tal como el desarrollo del modelo representativo en vez del basado en la afiliación, según el cual recibieron legitimación para la negociación en todos los ámbitos, no por el número absoluto o la proporción de sus afiliados, sino por la proporción del voto recibido en las elecciones sindicales para los comités de empresa. Así, la densidad sindical presentó sólo una parte del poder de los sindicatos españoles. El apoyo electoral, es por tanto, uno de los recursos más importantes pero es insuficiente para fortalecer a los sindicatos como organizaciones y para aumentar sus niveles de afiliación. De hecho, el apoyo electoral invita a los trabajadores a ahorrarse los costos de afiliación, influyendo en el descenso o estancamiento de la misma⁴⁷. Como expusimos más anteriormente, los sindicatos representan a casi todos los trabajadores en la negociación colectiva y tienen un papel formal importante en los organismos de la administración pública, aunque tienen poco poder en la toma de decisiones reales y poca influencia sobre la implementación. Además, los sindicatos siguen derivando mucho del poder a su capacidad de movilización de trabajadores tanto afiliados como no afiliados. Otra vez nos encontramos pues, con una de las herencias del periodo de Franco y la transición.

En última instancia, los sindicatos españoles presentan una imagen contradictoria con respecto a su poder. De un lado son más poderosos de lo que sugiere la literatura, de otro han ofrecido una imagen de debilidad, específicamente en el campo de la política, a pesar de su formidable capacidad de movilización y a su presencia institucional. En cualquier caso, la situación de los sindicatos españoles no puede ser completamente entendida sin tomar en cuenta la historia reciente y las instituciones específicas de las relaciones laborales que emergieron en los últimos veinte años.

Bibliografía utilizada

Alós-Moner, Ramón y Andreu Lope (1991): "Los sindicatos en los centros de trabajo", en Faustino Miguélez y Carlos Prieto (Comp.): *Las relaciones laborales en España*, Madrid: Siglo XXI.

Anuario El País 1990.

Babiano Mora, José y Leopoldo Moscoso Sarabia (1991): "Los conflictos sociales en fase depresiva ante la adopción de políticas de ajuste: El caso español", en *Zona Abierta*, 56: 121-173.

Bain, George y Robert Price (1980): *Profiles of Union Growth: A Comparative Statistical Portrait of Eight Countries*, Oxford: Basil Blackwell.

⁴⁷ El problema del "free rider" es discutido por Olson (1965).

- Baylos, Antonio (1991): "La intervención normativa del estado en materia de relaciones colectivas", en Faustino Miguélez y Carlos Prieto (Comp.): *Las relaciones laborales en España*, Madrid: Siglo XXI.
- Bean, R. (1989): *International Labour Statistics: A Handbook, Guide, and Recent Trends*, London & New York: Routledge.
- Burton, Michael, Richard Gunther, John Higley (1991): "Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes", John Higley y Richard Gunther (Comp.): *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Camacho, Marcelino (1980): *Memorias: Confieso que he luchado*, Madrid: Ediciones de Temas de Hoy.
- Cameron, David R. (1984): "Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence, and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society.", John Goldthorpe (Comp.): *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford: Clarendon Press.
- Carr, Raymond, y Juan Pablo Fusi (1981): *Spain: Dictatorship to Democracy*, London: George Allen & Unwin.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1978): "Estudio prospectivo sobre las elecciones sindicales en España", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 1: 349-380.
- Collier, Ruth Berins, y David Collier (1991): *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Comisiones Obreras (1989): *De los Pactos de la Moncloa al AES*. Madrid: C.S. de CC.OO.
- Espina, Alvaro (Comp.) (1991): *Social Concertation Neocorporatism and Democracy*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Fishman, Robert (1982): "The Labor Movement in Spain: From Authoritarianism to Democracy", *Comparative Politics*, 14(3): 281-305.
- Fishman, Robert M. (1990): *Working-Class Organization and the Return to Democracy in Spain*, Ithaca & London: Cornell University Press.
- Foweraker, Joseph (1989): *Marking Democracy in Spain: Grassroots Struggle in the South 1955-1975*, Cambridge et al.: Cambridge University Press.
- García Delgado, José Luis y José María Serrano Sanz (1992): "Economía", Manuel Tuñón de Lara (Dir.): *Historia de España*, XI, Barcelona: Labor.
- Gillespie, Richard (1989): *The Spanish Socialist Party: A History of Factionalism*, Oxford: Clarendon.
- Gómez Yáñez, José A. (1989): "Bibliografía sobre la transición a la democracia en España", José F. Tezanos, Ramón Cotarelo, Andrés de Blas (Comps.): *La transición democrática española*, Madrid: Sistema.
- Gunther, Richard (1980): *Public Policy in a No-Party State: Spanish Planning and Budgeting in the Twilight of the Franquist Era*, Berkely: University of California Press.
- Gunther, Richard (1992): "Spain: the Very Model of the Modern Elite Settlement.", John Higley y Richard Gunther (Comp.): *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Gutiérrez, Antonio (1990): "Concertación social y coyuntura política en España", Angel Zaragoza (Comp.): *Pactos sociales, sindicatos y patronal en España*, Madrid: Siglo XXI.
- Korpi, Walter y Michael Shalev (1979): "Strikes, Industrial Relations and Class Conflict in Capitalist Societies", *British Journal of Sociology*, 30(2): 164-185.
- Lawlor, Teresa y Michael Rigby (1986): "Contemporary Spanish Trade Unions", *Industrial Relations Journal*, 17: 249-265.
- Maravall, José María (1970): *El desarrollo económico y la clase obrera*, Barcelona: Ariel.
- Maravall, José María (1978): *Dictatorship and Political Dissent: Workers and Students in Franco's Spain*, London: Tavistock.
- Marks, Gary (1989): *Unions in Politics: Britain, Germany and the United States in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- McDonough, Peter; Samuel H. Barnes, Antonio López Pina (1984): "Authority and Association: Spanish Democracy in Comparative Perspective", *The Journal of Politics*, 46(3): 652-688.
- Miguélez Lobo, Faustino (1991): "Las organizaciones sindicales en España", Faustino Miguélez y Carlos Prieto (Comp.): *Las relaciones laborales en España*, Madrid: Siglo XXI.
- Miguélez, Faustino y Carlos Prieto (Comp.) (1991): *Las relaciones laborales en España*, Madrid: Siglo XXI.
- Ministerio de Trabajo (1974): *Informe de conflictos colectivos de trabajo*, Madrid: Ministerio de Trabajo.
- Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pérez-Díaz, Víctor (1979): *Clase obrera partidos y sindicatos*, Madrid: Instituto Nacional de Industria.
- Pérez-Díaz, Víctor (1984): "Políticas económicas y pautas sociales en la España de la transición. La doble cara del neocorporativismo", Juan J. Linz (Comp.): *España: un presente para el futuro*, T. 1, Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Picó, Josep (1992): *Los límites de la socialdemocracia europea*, Madrid: Siglo XXI.
- Pridham, Geoffrey (1990): "Southern European Democracies on the Road to Consolidation", Geoffrey Pridham (Comp.): *Securing Democracy: Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*, London & New York: Routledge.
- Sagardoy Bengoechea, Juan Antonio y David León Blanco (1982): *El poder sindical en España*, Barcelona: Planeta.
- Setién, Julio (1982): *El movimiento obrero y el sindicalismo de clase en España (1939-1981)*, Madrid: Ediciones de la Torre.
- Soto Carmona, Alvaro (1991): "El ciclo largo de conflictividad social en España (1868-1986)", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 2 (Abril-Junio): 157-179.
- Soto Carmona, Alvaro (1992): "Diversas interpretaciones sobre las causas y consecuencias de las huelgas en el Franquismo (1963-1975)", *I Encuentro de Investigadores del Franquismo*, Barcelona: Fundació Arxiu historic CONC, Universitat Autònoma de Barcelona y Societat Catalana d'Estudis Històrics: 150-153.

- Soto Carmona, Alvaro (1993): "Comisiones Obreras en la transición y consolidación democrática. De la Asamblea de Barcelona a la Huelga General del 14-D (1976-1988)", David Ruiz (Dir.): *Historia de Comisiones Obreras (1958/1988)*, Madrid: Siglo XXI.
- Stephens, John D. (1979): *The Transition from Capitalism to Socialism*, Urbana & Chicago: University of Illinois Press.
- Stephens, John D. y Michael Wallerstein (1991): "Industrial Concentration, Country Size, and Trade Union Membership", *American Political Science Review*, 85(3): 941-954.
- Valenzuela, Samuel J. (1989): "Labor Movements in Transitions to Democracy: A Framework for Analysis", *Comparative Politics*, 21(4): 445-472.
- Visser, Jelle (1988): "Trade Unionism in Western Europe: Present Situation and Prospects.", *Labour and Society*, 13(2):125-182.
- Wozniak, Lynne (1991): "Industrial Modernization and Working Class Protest in Socialist Spain", Working Paper #165, Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- Zufiaur, José María (1985): "El sindicalismo español en la transición y la crisis", *Papeles de Economía Española*, 22:202-234.