

LIMITACIÓN DE LA HUELGA Y CONSOLIDACIÓN DEL MODELO SINDICAL

Leonardo Elgorriaga

1.- INTRODUCCIÓN:

En el presente trabajo analizaremos las primeras normas sobre huelga dictada en nuestro país, tomando como bisagra o punto de corte entre dos etapas claramente diferenciadas al golpe militar del 4 de junio de 1943, y en especial analizaremos la jurisprudencia administrativa sobre ilegalidad de huelgas dictada durante los dos primeros gobiernos de Juan Domingo Perón. De este análisis extraeremos como conclusión que la normativa sobre huelga dictada en esta segunda etapa será clave para la consolidación del actual modelo sindical, y al mismo tiempo permitirá el establecimiento de prácticas limitativas de la huelga que continúan actualmente vigentes.

a) Las diferentes actitudes del Estado frente a la huelga:

De la lectura histórica de las distintas normativas dictadas en otros países en materia de huelga, puede extraerse tres actitudes diferentes del Estado respecto de la huelga y de los conflictos colectivos en general.

La primera actitud del Estado frente a la huelga se corresponde con el modelo liberal clásico. La misma se caracteriza por la no intervención del Estado en los conflictos entre capital y trabajo, lo cual se materializa en la ausencia de normativa en materia de huelga. El gran jurista francés Jean Rivero se refería a esta etapa con los siguientes términos: *“La huelga aparece allí esencialmente como un asunto privado; es un incidente que interviene en la ejecución de un contrato de derecho civil; afecta relaciones de particular a particular; no toca para nada la vida del Estado... La huelga tiene pues, así analizada, en la sociedad liberal y capitalista, su lugar completamente ubicado; depende completamente del sistema; desde que en el Estado liberal se prohíbe toda intervención en la vida económica y social, y abandona ese dominio al juego de la libre competencia, es decir a la ley del más fuerte, la huelga es solo la aplicación de ese principio a las relaciones particulares del patrón y de los asalariados”*¹. En este modelo de Estado mínimo la huelga no es reconocida como derecho, pero tampoco es prohibida ni reglamentada. La huelga era reprimida sólo si afectaba la tranquilidad pública o implica la comisión de algún delito, recurriendo el Estado para ello a disposiciones penales o contravencionales, o a la declaración de estado de excepción cuando adquiría características insurreccionales. Se puede decir que en esta etapa la limitación y represión de la huelga carece de pautas generales, siendo más bien un proceder desorganizado y variado en su intensidad, ateniéndose a cada caso en particular.

Distinta es la actitud frente a la huelga en los modelos de Estado interventor o de economía planificada. El autor antes citado dice al respecto que: *“Más profunda aún es la transformación provocada por el pasaje del Estado del liberalismo al dirigismo, y esto desde muchos puntos de vista. A partir del primer momento en que el conjunto de las relaciones económicas no es librado al juego de la libre competencia, es decir al imperio de la fuerza, la huelga deja de ser una aplicación particular del principio general que rige la economía: hace figura de excepción; cuando una planificación más o menos rígida viene a disciplinar la producción en el sentido del interés general, la huelga, que viene a comprometer la*

¹ Rivero M. Jean; “La reglamentación de la huelga”, en “La Huelga”, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe 1951, Tomo I, p. 140

realización del plan, aparece como un ataque a ese interés. La lógica del dirigismo y de la planificación la excluye; pertenecer a otro orden, y no es sorprendente que los Estados que han avanzado en las experiencias del dirigismo, hayan terminado por proscribirla². En los modelos de Estado interventor la huelga pasa a ser de esta manera una cuestión de interés para el mismo, generando el dictado de normativa específica en materia de huelga y conflictos colectivos de trabajo en general.

Esta intervención del Estado puede tomar dos caminos diferentes respecto de la huelga. Una de ellas es la correspondiente a los regímenes totalitarios en donde la huelga se encuentra totalmente prohibida³. Este es el caso de la Alemania nazi, la Italia fascista (art. 18 de la ley del 3 de abril de 1926)⁴, la España franquista (arts. 44 y 45 de la Ley de Seguridad del Estado del 29 de marzo de 1941)⁵, Francia durante el gobierno de Vichy (art. 5º de la Carta del Trabajo de Francia)⁶, y en la Unión Soviética. En de la dictadura de Salazar en Portugal la propia Constitución de 1933 en su art. 39 prohibía expresamente la huelga y el lock-out: *“En las relaciones económicas entre el capital y el trabajo, no estará permitido la suspensión de actividad a cualquiera de las partes, para hacer prevalecer sus respectivos intereses”*.

El otro camino que puede tomar la intervención del Estado en materia de huelga, corresponde a los modelos del llamado Constitucionalismo Social o Estado Benefactor, en donde la huelga es reconocida como derecho, pero al mismo tiempo es reglamentada en numerosos aspectos tales como en la forma, el sujeto, la finalidad, y ámbitos en los cuales puede ser declarada. Dentro de estos modelos la huelga es reconocida como un recurso excepcional, tendiendo su reglamentación a la solución pacífica y concordada de los conflictos colectivos entre trabajadores y empresarios, dentro de un modelo general de pacto social o acuerdo de clases. Es evidente que dentro de este terreno la reglamentación y límites al recurso de la huelga difiere notablemente en cada caso admitiendo un sin fin de variantes y grados de intensidad de la regulación. El reconocimiento de la huelga como derecho reglamentado llega hasta nuestros días, pese al retroceso experimentado por el modelo de Estado interventor que le dio origen, subsistiendo aún bajo la dominación mundial del modelo neoliberal.

La facultad reglamentaria del Estado fue expresada en muchos casos en los textos constitucionales mismos en donde la huelga fue reconocida por primera vez como derecho. Es el caso por ejemplo de la Constitución francesa de 1946 cuyo párrafo VII del Preámbulo establecía que *“El derecho de huelga se ejercerá dentro del cuadro de las leyes que lo reglamenten”*. La Constitución italiana post-fascista de 1947 cuyo art. 40 establecía *“El derecho de huelga se ejerce en el ámbito que las leyes lo permitan”*. También la Constitución Uruguaya de 1942 en donde el art. 56 establece *“Declárase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad”*. Incluso puede darse el caso en que la constitución misma determine en qué casos la huelga es lícita y en qué casos no lo es, como sucedió con la Constitución de México de 1917, pionera en el modelo de constitucionalismo social, en cuyo art. 123 decía *“XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros. XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajador con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de*

² Rivero M. Jean; ob. cit. p. 142

³ Despontin Luis A.; “Consecuencias jurídicas de la huelga frente al contrato de trabajo en la legislación y en la jurisprudencia argentina”, en “La Huelga”, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe 1951, Tomo I, p. 302

⁴ Pergolesi Ferruccio; “La huelga en el derecho italiano”, en “La Huelga”, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe 1951, Tomo III, p. 45

⁵ Pérez Botija Eugenio; “La huelga ante el derecho español”, en “La Huelga”, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe 1951, Tomo II, p. 321

⁶ DT 1942 p. 373

los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno". Es claro el procedimiento en estos casos de reconocer a la huelga como un derecho, y a partir de ahí reglamentarlo en su ejercicio bajo la fórmula de que no existen derechos absolutos.

De lo visto hasta aquí puede hacerse a grandes rasgos un orden cronológico de las diferentes actitudes que tomó el Estado respecto de la huelga, comenzando por la del período liberal clásico, pasando luego por las experiencias totalitarias principalmente en el período de entre guerras (Italia, Alemania, España, Portugal, Brasil, etc.), y entrando luego al período de reconocimiento reglamentado a partir de la post guerra (Francia, Italia, Brasil, Uruguay, El Salvador, Panamá, Guatemala, Colombia, Venezuela, Costa Rica, etc.)⁷.

b) El caso argentino y el ejemplo brasileño:

En muchos casos la transición desde una de las etapas precedentemente indicadas a la otra no es muy definida, dándose casos en que es muy difícil reconocer si se corresponde a un modelo de prohibición de la huelga, o a uno de reconocimiento reglamentado, tal como fue el caso en nuestro país a partir del golpe militar de junio de 1943.

Quizás el ejemplo que mejor se asemeja al argentino en este aspecto sea la situación experimentada por Brasil en esos mismos años. Durante el régimen corporativista de Getúlio Vargas y la implementación del llamado "Estado Novo" en ese país (1937-1945), la Constitución de 1937 prohibía la huelga y el lock-out en su art. 139: *"La huelga y el lock-out son declarados antisociales, nocivos al trabajo y al capital e incompatibles con los superiores intereses de la producción nacional"*⁸. El modelo sindical implementado por el Estado brasileño se asemejaba al establecido luego por nuestro país con el decreto 23.852/45. Al respecto, el jurista brasileño Arnaldo Sussekind, refiriéndose a la Constitución del '37' en ese país, señalaba *"El sistema sindical brasileño sufrió una reforma radical, para adaptarse a la disposición constitucional que, consagrando la libertad sindical (libertad de organización y de ingreso) daba al sindicato regularmente constituido y reconocido la prerrogativa de la representación legal de los que participaban de la categoría representada, defendiendo sus derechos ante el Estado, estipulando los contratos colectivos de trabajo o ejerciendo funciones delegadas por el Poder Público"*⁹. En este contexto el decreto-ley 1.237 del 2 de mayo de 1939 establecía toda una serie de penalidades para aquellos que recurrieran a la huelga o al lock-out, estableciendo un régimen de prohibición absoluta de tales recursos.

Producido el levantamiento militar que destituye al presidente Getúlio Vargas en Brasil, el gobierno provisional dicta el decreto-ley 9070 del 15 de marzo de 1946 destinado a reglamentar el recurso de la huelga. Arnaldo Sussekind, citando a Cavalcanti de Carvalho, resume las principales disposiciones del decreto-ley 9070 en los siguientes términos: *"1ª) somete todos los conflictos a conciliación previa, antes de ser juzgados por la Justicia del Trabajo; 2ª) define como huelga la suspensión colectiva del trabajo deliberada por la totalidad o por la mayoría de los trabajadores de una o varias empresas, acarreado la paralización de todas o de algunas de las respectivas actividades; 3ª) distingue las actividades profesionales en fundamentales y accesorias, discriminando las primeras; 4ª) determina que los trabajadores o empleadores interesados, o sus asociaciones representativas, notifiquen al Departamento Nacional del Trabajo o a las Delegaciones Regionales la existencia del conflicto, capaz de determinar el advenimiento de la huelga; 5ª)*

⁷ Tissembaum Mariano R.; "La huelga y el lock-out ante el derecho", en "La Huelga", Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe 1951, Tomo I, p. 187

⁸ Cesarino Junior A. F.; "El derecho de huelga en el Brasil", en "La Huelga", Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe 1951, Tomo II, p. 85

⁹ Sussekind Arnaldo; "La huelga en el derecho brasileño", en "La Huelga", Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe 1951, Tomo II, p. 154

permite la huelga y el “lock-out” en las actividades accesorias, después de encausado el conflicto; 6ª) conceptúa como falta grave, generadora de la rescisión del contrato de trabajo, la cesación del trabajo en desacuerdo con los procedimientos y plazos establecidos en la ley, tratándose de empleados de actividades accesorias, y, en cualquier caso, siendo la huelga de empleados en actividades fundamentales”¹⁰. Muchas de estas disposiciones reglamentarias de la huelga habían comenzado a ser aplicadas en nuestro país por el gobierno surgido tras el golpe militar del 4 de junio de 1943. Lo paradójico de esta reglamentación de la huelga es que fue dictada en Brasil estando aún vigente la Constitución del 37 que prohibía en forma absoluta la huelga y la consideraba un recurso antisocial. Si bien el decreto-ley 9070 estaba claramente destinado a obstaculizar los movimientos huelguísticos, dentro de sus estrictos límites la huelga era virtualmente permitida por lo que entraba en contradicción con el art. 139 de la Constitución que prohibía a la huelga en forma absoluta.

Pero para hacer más compleja aún la situación en ese país, el 18 de septiembre de 1946 entra en vigencia la nueva Constitución brasileña en cuyo art. 158 se reconoce el derecho de huelga en forma reglamentada: “Es reconocido el derecho de huelga, cuyo ejercicio la ley regulará”. Sin embargo, el nuevo gobierno constitucional mantuvo la vigencia del decreto-ley 9070, siendo por lo tanto esa misma normativa la que siguió reglamentado el derecho de huelga en Brasil.

El ejemplo de Brasil nos permite apreciar que la diferencia entre un régimen de prohibición de la huelga y uno de reconocimiento reglamentado, puede ser muy sutil y difícil de distinguir, especialmente cuando el mismo se da en el momento en que los principales regímenes fascistas eran derrotados en Europa, y las legislaciones vinculadas a estos últimos debían adaptarse a las nuevas exigencias del mapa mundial. El decreto-ley 9070 sumamente limitativo de la huelga, estuvo vigente en Brasil durante el período de prohibición absoluta de la huelga, como en el posterior período de reconocimiento de la huelga como derecho.

En la Argentina la situación de la huelga en ese período es muy similar al de Brasil, aunque careció de una etapa de prohibición absoluta bien definida como sí lo tuvo este último. En efecto, hasta el golpe militar del 4 de junio de 1943 nuestro país transitó siempre por el modelo liberal clásico en materia de huelga, careciendo de normativa específica sobre huelga y conflictos colectivos de trabajo. El gobierno militar surgido a partir de esa fecha, y en especial las dos primeras presidencias de Perón, se instalaron en el preciso momento en que los principales regímenes totalitarios eran derrotados por las potencias occidentales, iniciándose así el retroceso de las legislaciones prohibitivas de la huelga, y el surgimiento de la huelga como derecho reglamentado. La necesidad de construir en nuestro país un modelo sindical verticalista y auspiciante de las nuevas políticas de Estado, se colocará en este terreno histórico, en donde la normativa en materia de huelga y el rol mediador del Estado jugará un papel fundamental en esa construcción y disciplinamiento del movimiento sindical. De esta manera, nuestro país saltará directamente desde un largo período sin normativa general en materia de huelga, a otro en que la huelga, aún sin ser reconocido como derecho, será sumamente reglamentada en todos sus aspectos, siendo el momento histórico con más normativa específica sobre limitación del recurso de la huelga. Es por ello que nuestro país a diferencia del ejemplo brasileño, careció de un período claro de prohibición absoluta de la huelga, siendo reemplazado el mismo por una etapa de intensa y dura reglamentación de la huelga que la redujo a su más mínima expresión, dentro de un período de definiciones y transformación general de la relación entre Estado y movimiento sindical.

2.- LEGISLACIÓN SOBRE HUELGA ANTERIOR AL 4 DE JUNIO DE 1943:

¹⁰ Sussekind Arnaldo; op. cit. p. 165

Como se indicó anteriormente, la etapa liberal clásica se caracterizó por la ausencia de normativa general en materia de huelga y conflictos colectivos de trabajo. Tal como dijera Tissembaum *“La intervención que originariamente tomó el Estado ante las huelgas, consistió en medidas de orden policial, ya sea para asegurar la libertad de trabajo o bien para perseguir individualmente a los huelguistas, por estimar que alteraban el orden público. Cuando las huelgas por su expansión provocaba estados de evidente sacudimiento social, se enfrentó el problema mediante la declaración del estado de sitio”*¹¹.

La principal arma de represión de los movimientos huelguísticos en este período además de la declaración de estado de sitio, fue la llamada Ley de Residencia (ley 4.144) del 23/11/1902, dictada con motivo de la primera huelga general llevada adelante por la FORA. El proyecto de ley fue presentado por el senador Miguel Cané sobre la base de una propuesta realizada por la Unión Industrial Argentina. El art. 2º de dicha ley establecía que *“El Poder Ejecutivo podrá ordenar la salida de todo extranjero cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público”*. Sobre la base de esta disposición el Poder Ejecutivo podía ordenar la expulsión de cualquier trabajador extranjero que haya participado en una huelga considerada perturbadora del orden público. La Ley de Residencia estuvo formalmente vigente hasta el año 1958 y permitió la expulsión del país de centenares de trabajadores.

La primera y única disposición legal que se refería específicamente a la huelga durante este período fue la Ley de Defensa Social (ley 7.029) dictada el 30/05/1910 por motivo de la celebración del centenario, en cuyo art. 25 establecía *“El que por medio de insultos, amenazas o violencia intentase inducir a una persona a tomar parte de una huelga o boicot, será castigado con prisión de 1 a 3 años, siempre que el hecho producido no importe delito que tenga pena mayor”*. Esta disposición no pena en sí mismo a la huelga o al boicot, sino que reprime la coacción a participar en las mismas. Esta disposición pasó luego al actual Código Penal sancionado el 29/09/1921, en cuyo art. 158 establece que *“Será reprimido con prisión de un mes a un año, el obrero que ejerciere violencia sobre otro para compelerlo a tomar parte en una huelga o boicot. La misma pena sufrirá el patrón, empresario o empleado que, por sí o por cuenta de alguien, ejerciere coacción para obligar a otro a tomar parte en un lock out y a abandonar o ingresar a una sociedad obrera o patronal determinada”*. Este artículo del Código Penal fue derogado por la ley 17.567 del 6/12/1967 durante el gobierno de facto del Gral. Onganía, y fue nuevamente restablecido por la ley 20.509 del 27/05/1973 durante la presidencia de Cámpora, estando actualmente vigente.

Pero no sólo carece este período de disposiciones específicas sobre represión de la huelga, sino que además carecía de instrumentos legales eficaces para el encausamiento y solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo. La ley 8.999 del 19/10/1912 que reglamenta las funciones del Departamento Nacional del Trabajo, en su art. 7º establecía que: *“El presidente, cuando lo requieran los conflictos entre capital y trabajo, convocará y presidirá “Consejos de trabajo”, compuestos en cada caso con igual número de patrones y obreros. Estos consejos tendrán durante su funcionamiento a su disposición todos los elementos de estudios necesarios para sus resoluciones y éstas pondrán término a la mediación del Departamento en el caso sometido a su decisión”*. La intervención de la autoridad administrativa en los conflictos colectivos de trabajo era en primer lugar facultativa para el organismo, y en segundo lugar voluntaria para las partes en conflicto¹². Esta situación tornaba obsoleta la intervención mediadora del organismo administrativo si las partes rechazaban su intervención, cosa que efectivamente sucedió al comienzo tanto por parte de la FORA de línea anarquista, como de la UGT de línea sindicalista. Hay que recordar que la FORA en su IVº Congreso realizado en 1904, se había adelantado a las intenciones mediadoras del Estado alentadas por los sectores más progresistas de la burguesía nacional, resolviendo *“Que toda intromisión de los poderes públicos en los conflictos entre el*

¹¹Tissembaum Mariano R.; *“La huelga y el lock-out ante el régimen legal argentino”*, en *“La Huelga”*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe 1951, Tomo I, p. 404

¹² Despontin Luis A.; ob cit. p. 306

*capital y el trabajo constituye un atentado a la libertad social e individual, haciendo votos para que los trabajadores se coloquen lo más pronto posible en condiciones de hacer respetar su libertad, violada por las autoridades en su descarada intervención en favor del capitalismo*¹³.

Con el predominio paulatino de los sindicalistas y socialistas dentro de las organizaciones sindicales, con una postura más reformista destinada exclusivamente a la obtención de mejoras inmediatas para los trabajadores de los respectivos gremios, estos últimos comienzan lentamente a cambiar de actitud respecto a la intervención mediadora del Estado. El Yrigoyenismo al mismo tiempo da inicio el proceso de acercamiento del Estado hacia los dirigentes sindicales, interviniendo esporádicamente en conflictos laborales en favor de los trabajadores¹⁴. Todo ello constituyó una primera experiencia y parte de un proceso sumamente complejo, que desembocará en un giro copernicano en la relación Estado y movimiento sindical plasmado concretamente en el levantamiento popular producido el 17 de octubre de 1945.

3.- LEGISLACIÓN SOBRE HUELGA POSTERIOR AL 4 DE JUNIO DE 1943:

a) La huelga como hecho reglamentado:

La huelga no será reconocida como derecho por el gobierno surgido tras el golpe militar de 4 de junio de 1943, ni por los dos primeros gobiernos peronistas. Si bien en algunas resoluciones del Secretario de Trabajo y Previsión sobre licitud de determinadas huelgas se menciona a la misma como un derecho¹⁵, lo cierto es que en ninguna normativa general dictada durante ese período se reconoce explícitamente a la huelga con tal carácter. La existencia de tales resoluciones administrativas dictadas para casos concretos nada aportaban para el reconocimiento general de la huelga como derecho, máxime si tenemos en cuenta que desde hacía varios años numerosos fallos judiciales, principalmente de la Cámara de Paz Letrada de la Capital Federal, habían reconocido a la huelga con tal carácter¹⁶, no considerándola justa causa de despido si era ejercitada en forma pacífica.

La reforma constitucional de 1949 no reconoció el derecho de huelga en forma explícita como sí lo hará luego la reforma de 1957 con la introducción del art. 14 bis. En la Convención Constituyente de 1949 el Dr. Sampay, en nombre de la comisión revisora, dio las razones de porqué no se reconoció el derecho de huelga en dicha reforma: *“El derecho de huelga es un derecho natural del hombre en el campo del trabajo, como lo es el de resistencia a la opresión en el campo político; pero si bien existe un derecho natural de huelga, no puede haber un derecho positivo de la huelga, porque –aunque esto haya sonado como un galimatías- es evidente que la huelga implica un rompimiento en el orden jurídico establecido, que, como tal, tiene la pretensión de ser un orden justo, y no olvidemos que la exclusión del recurso a la fuerza es el fin de toda organización social. El derecho absoluto de huelga por tanto, no puede ser consagrado en una constitución, a pesar de lo cual, dentro del derecho positivo argentino, se reglamenta esa zona de guerra extrajurídica que era la huelga –como se hizo en Francia, después de la ley de arbitraje y contratos colectivos de 1936, en Suiza después de la ley 1937, y en Italia posfascista- para que puedan cumplirse en los casos en que los patronos no se avienen a satisfacer*

¹³ Edgardo J. Bilsky; “La FORA y el movimiento obrero”, CEAL, 1985, Tomo 2, p. 208

¹⁴ Elgorriaga Leonardo; “Los Orígenes del modelo sindical argentino (1896-1945)”, en “Relaciones Laborales” coordinador: Ramírez Luis Enrique, Ed. B de F, año 2010, p. 143

¹⁵ Por ejemplo: Resolución de fecha 2/03/46, 4/03/46 y 20/08/1946.

¹⁶ Galli Pujato Juan M.; “Facultades jurisdiccionales en materia de calificación de la huelga”, en “La Huelga”, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe 1951, Tomo I, p. 329

*reclamaciones legítimas de los sindicatos obreros*¹⁷. Más allá de que la legislación de los países que se menciona contemplaba para ese entonces al derecho de huelga en sus respectivas constituciones, es claro que la argumentación del Dr. Sampay apunta a considerar la huelga como un recurso de hecho –de ahí su comparación con la guerra– susceptible de ser reglamentado por la legislación pero sin llegar a ser considerado como un derecho.

Aún es más clara la alusión de la huelga como un hecho, el discurso pronunciado al respecto por el convencional constituyente Hilario Salvo, por entonces secretario general de la UOM: *“Como dirigente obrero debo exponer por qué razón la causa peroniana no quiere el derecho de huelga. Si deseamos que en el futuro esta Nación sea socialmente justa, deben de estar de acuerdo conmigo los señores convencionales en que no podemos, después de enunciar ese propósito, hablar a reglón seguido del derecho de huelga que trae la anarquía y que significaría dudar de nuestra responsabilidad y de que en adelante nuestro país será socialmente justo. Consagrar el derecho de huelga es estar en contra del avance de la clase proletaria en el campo de las mejoras sociales. Todos saben bien que ese derecho es un canto de sirena. Todos saben que los obreros han realizado en tres años un avance formidable en materia de conquistas sociales. Esas conquistas quedarían relegadas para el resto de la historia si se aceptara el derecho de huelga. ¿Qué sucedía de aceptar el derecho de huelga, cuando los obreros quisiéramos avanzar un poco más en lo social, cuando quisiéramos levantarnos en rebelión? Que de inmediato seríamos puestos fuera de la ley. Por esa razón sostuve que la huelga era un hecho más que un derecho y que, por lo tanto, los obreros que tenemos conciencia de dirigentes, que sabemos cuanto sufre nuestros hogares durante las huelgas, a veces interminables, no necesitamos el derecho cuando nos disponemos a ese sacrificio: vamos a los hechos y así triunfamos”*.

De esta forma la huelga pasará a ser considerada por la legislación dictada durante este período, como un hecho tolerado dentro de los estrechos límites que le determinará la reglamentación, susceptible así de ser declarado lícito o ilícito, pero sin llegar a ser reconocido como un derecho de los trabajadores.

b) Normativa sobre huelga:

A la ausencia de normativa específica sobre de huelga que caracterizaba al modelo existente anterior al golpe de estado del 4 de junio de 1943, le sucederá una etapa caracterizada por una abrumadora cantidad de disposiciones referentes a la misma. Para poder hacer una clasificación de las distintas normativas sobre huelga dictadas en esta etapa, vamos a comenzar por las disposiciones que prohíben en forma absoluta el recurso en determinados ámbitos, para pasar luego a las disposiciones referentes a la reglamentación sobre procedimiento, sujeto y finalidad de la huelga.

Las disposiciones que prohíben la huelga en determinados ámbitos son en su mayoría normas de carácter penal. La principal de importancia es el Decreto N° 536/45 del 15/01/1945 sobre “Delitos Contra la Seguridad Interior”, cuyo art. 34 establecía: *“Será reprimido con prisión de seis meses a tres años el que, en cualquier forma, promoviere la declaración de una huelga de empleados u obreros que presten servicios en reparticiones nacionales, provinciales o municipales, o en empresas semi-oficiales o particulares que tengan a su cargo servicios públicos”*. Esta disposición pena por un lado las huelgas declaradas en todas las reparticiones del Estado, tanto nacional, provincial y municipal, y las declaradas en empresas semi-oficiales. Si tenemos presente el profundo proceso estatizador de la economía producido durante este período, dicha disposición tiene un amplio escenario para prohibir la huelga. Asimismo, la disposición pena las huelgas declaradas en los servicios públicos aún cuando esté en manos de empresas privadas, siendo esta la primera disposición dictada en el país prohibitiva de la huelga en los servicios públicos.

¹⁷ Tissembaum Mariano R.; ob. cit. p. 372

El Decreto Nº 536/45 pena asimismo el sabotaje en su art. 32: *“Será reprimido con prisión de dos meses a tres años el que realizare cualquier acto no previsto oportunamente en el Código Penal, con el propósito de impedir o disminuir el rendimiento de la producción industrial, o a desaprovechar o destruir la energía, las materias primas o las maquinarias. Si los actos se cumplieran en establecimientos o depósitos afectados a la defensa nacional, la pena será de uno a cinco años de reclusión o prisión”*.

El Decreto Nº 536/45 agregaba en su art. 41 que: *“La condena por delitos previstos en los capítulos precedentes lleva inherentes las siguientes accesorias...2) Si fuere extranjero o argentino naturalizado, la expulsión del país luego del cumplimiento de la condena, cuando la pena impuesta fuere mayor de tres años. Si la pena fuere menor, la expulsión podrá ordenarse atendiendo a las circunstancias del hecho y a la personalidad del reo. En todos los casos si el condenado fuere argentino naturalizado, perderá además la ciudadanía adquirida”*. Como se puede apreciar dicha disposición era claramente un agravamiento de la llamada Ley de Residencia todavía vigente en ese momento.

El Decreto Nº 536/45 suscripto por el Gral. Farrell y por los ministros Etcheverry Boneo, Teisaire, Ameghino, Peluffo, Perón y Pistarini, fue en un principio declarado inconstitucional por la CSJN en fallo de fecha 22/03/1946 por ser una disposición penal dictada por un gobierno de facto¹⁸. Pero la nueva composición de la CSJN durante el primer gobierno peronista declara su constitucionalidad mediante fallo del 1/10/1947¹⁹ por no haber sido derogada por el nuevo gobierno constitucional. También veremos luego que las disposiciones del decreto fueron efectivamente aplicadas.

El Decreto Nº 23.121/49 del 19/09/1949 sobre Petróleo y gas, considera en sus arts. 1º y 2º acto ilegal la huelga producida en los pozos de petróleo o gas natural, debiendo en esos casos la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales dar intervención a todos los ministerios para solucionar el conflicto.

La Resolución Nº 324/49 de la Comisión Nacional de Trabajo Rural, de fecha 23/11/1949, prohíbe la huelga en las actividades rurales en su art. 1º: *“Los obreros comprendidos en el régimen de la ley núm. 13.020 no podrán paralizar el trabajo por diferendos que se susciten, ya sea cuestionando la interpretación de las disposiciones que regulen la actividad, ni invocando afiliación, adhesión o mandato de sindicatos, federaciones o confederación alguna”*. En cuanto a las sanciones por infringir dicha prohibición, el art. 2º establecía: *“Los sindicatos u obreros que infringieran lo dispuesto en el artículo anterior se harán pasibles a las sanciones siguientes en cada caso: a) Rescisión del contrato de trabajo, sin indemnización ni preaviso alguno, quedando la patronal facultada para incorporar libremente a su establecimiento personal para llenar las vacantes, pudiendo requerir sus servicios para todos los trabajadores, sin distinción alguna; b) Se gestionará la clausura del sindicato; c) Se gestionará el retiro de la personería gremial (si la hubiera); d) Se gestionará el retiro del carácter representativo a la entidad obrera, procediéndose a designar otra en su reemplazo o a nombrar representantes de oficio; e) Se gestionará la separación de su cargo a los representantes obreros ante esta Comisión Paritaria de la actividad en conflicto, siempre que se identificaran con el mismo”*. De esta manera se intentaba hacer perder a los trabajadores del campo su principal arma de lucha en un país en donde la actividad agraria es una de sus principales actividades económicas.

Dentro del espacio dejado libre por las normas prohibitivas de la huelga, hacen su aparición las normas procedimentales de la huelga. La principal fue sin dudas la Resolución Nº 16/44 de fecha 6 de marzo de 1944, dictada por el Gral. Perón como Secretario de Trabajo y Previsión. Esta resolución no sólo reglamenta la instancia de conciliación previa obligatoria para todo conflicto colectivo, sino que además introduce por primera vez la facultad de la autoridad administrativa de trabajo de poder declarar la ilicitud de la huelga en cada caso concreto, dando inicio a toda una jurisprudencia administrativa que tendremos luego oportunidad de analizar. El art. 1º de dicha resolución establecía que: *“Los obreros que promuevan una determinada reclamación deberán consignar en la secretaría de la Dirección*

¹⁸ La Ley Tomo 42 año 1946, p. 20

¹⁹ Fallos 209:27

de Acción Social Directa, por escrito o en acta que se labrará al efecto, los puntos concretos de la misma, nombre y domicilio del patrón con quién debe entenderse la reclamación, y todos los antecedentes, nombre, documentos y demás que permitan un inmediato conocimiento de los términos de la cuestión planteada”. El art. 3º de dicha resolución agregaba que: “En el acto de la presentación, los peticionantes, sean obreros o patrones, quedarán expresamente apercibidos de que no podrán alterar las cosas mediante la declaración de huelga, cierre o despido en tanto se sustancia esta instancia de conciliación. La violación de lo dispuesto en el presente artículo se considerará falta grave que llevará aparejada sanciones que el suscripto aplicará en uso de sus facultades de policía de trabajo sin perjuicio de declararse ilegal el acto”.

Como se puede apreciar la parte final del art. 3º establece por primera vez en la historia de nuestra sistema jurídico la facultad de la autoridad administrativa del trabajo de declarar ilegal la huelga, facultad que fue mantenida luego por el gobierno de la autodenominada Revolución Libertadora a través del dictado del Decreto-ley N° 10.956/57, y derogada al poco tiempo por la ley 14.447. Sin embargo, la facultad del Ministerio de Trabajo de la Nación de poder declarar ilícitas las huelgas, continuó luego hasta la actualidad como una práctica extra-legen sin ningún sustento normativo²⁰. La CSJN mediante fallo del 25 de agosto de 1961 en un caso iniciado por una asociación sindical, señaló respecto de la revisión de las actuaciones administrativas sobre calificación de huelga “Que la doctrina establecida por esta Corte en Fallos, t. 242, p. 353, con arreglo a la cual no incumbe a los jueces en el ejercicio regular de sus atribuciones, conocer en materia de huelgas para encauzar el curso de su desarrollo, concuerda con el principio, reiteradamente señalado, de los límites del ámbito judicial que culmina con el recurso extraordinario”²¹. Ese mismo año la CSJN volvió a reiterar dicha postura en el fallo de fecha 18 de diciembre de 1961, argumentando que “Esta Corte tiene, en efecto, establecido en la causa “Federación Obreros y Empleados Vitivinícolas y Afines c. Bodegas y Viñedos Arizu, S. A.”, sentencia de agosto 25 de 1961, que la resolución administrativa, dictada durante el curso de la huelga y con el objeto de encauzarla, no es susceptible de revisión judicial, mas de ello no se sigue que tal decisión sea final para la determinación del derecho privado de las partes debatido en juicio posterior”²². Según estos precedentes la actuación de la autoridad administrativa en materia de huelgas, no puede ser revisada judicialmente en lo que hace a sus atribuciones de poder de policía del trabajo a los efectos en encauzar el conflicto, pero si puede ser revisada judicialmente la calificación de la huelga hecha por la autoridad administrativa a los efectos de poder determinar si la huelga constituyó o no justa causa de despido. La doctrina emanada de estos precedentes resulta sumamente violatoria del principio de libertad sindical, ya que deposita en el ejecutivo la potestad exclusiva de poder interferir en los conflictos colectivos alterando su natural desarrollo (encauzarla), sin indicar los parámetros de esa intervención, y sin que esta potestad pueda ser luego revisada judicialmente en lo que hace al aspecto colectivo del conflicto.

La facultad auto-concedida por el Secretario de Trabajo y Previsión para declarar ilícitas las huelgas conforme art. 3º de la Resolución N° 16/44, fue respaldada por una norma penal que reforzaba las sanciones que podían tener los trabajadores que participaban en una huelga declarada ilícita. En efecto, el antes mencionado Decreto N° 536/45 sobre “Delitos Contra la Seguridad Interior” establecía en el art. 35 que: “Será reprimido con prisión de un mes a dos años el que por cualquier medio estimulare el mantenimiento de una huelga en establecimientos particulares que haya sido declarada ilegal por la autoridad competente”.

Si bien el art. 3º de la Resolución N° 16/44 limita la posibilidad de declarar ilícitas sólo a las huelgas llevadas a cabo sin haber agotado la instancia de conciliación previa, en los hechos la autoridad administrativa del trabajo declaró la ilegalidad de huelgas que supuestamente no se atenían a otras cuestiones previstas en la normativa por entonces vigente. Tal facultad

²⁰ Ferrari Alejandro; “El derecho de huelga, entre la criminalización y el control social”, en “Relaciones Laborales, una visión unificadora”, Ed. B de F, año 2010, p. 93

²¹ Fallos 250:544

²² La Ley 106, 835

servió en concreto para regular no sólo cuestiones procedimentales, sino para limitar la huelga en otros aspectos como el carácter del sujeto que la declara y la finalidad que la misma podía tener. Todas estas cuestiones fueron esenciales para la consolidación del actual modelo sindical.

En este sentido, el Decreto Nº 23.852/45 del 2/10/1945 sobre “Asociaciones Profesionales de Trabajadores”, establece por primera vez la diferenciación entre asociaciones sindicales con personería gremial y las simplemente inscriptas, trazando con ello las características generales del actual modelo sindical definido como de “unicidad promocionada”. Si bien el mencionado decreto no dice nada sobre la huelga, de la jurisprudencia administrativa nacida a partir de la facultad prevista en el art. 3º de la Resolución Nº 16/44, surgirá que solamente la asociación con personería gremial puede declarar la huelga, relegando de ese derecho a las simplemente inscriptas y a cualquier grupo de trabajadores que quiera declararla. Esta situación será esencial para la consolidación del actual mapa sindical, ya que las asociaciones sindicales por aquél entonces existentes o grupos de trabajadores que no seguían una política integracionista con el Estado o no acompañaban las políticas del gobierno vigente, verán sus luchas y reclamos arrojadas a la más absoluta ilegalidad, siendo pasibles por ello de medidas represivas por parte del Estado.

En lo que respecta a la finalidad de la huelga, tampoco fueron dictadas disposiciones generales al respecto, pero conforme a lo establecido por el art. 32 inc. 1º del Decreto Nº 23.852/45 y art. 37 de la Constitución de 1949, la defensa del llamado “interés profesional”, hoy más conocido como “interés colectivo”, marcó el límite de todas las actuaciones de las asociaciones sindicales, entre ellas, la huelga. Hemos señalado en otra oportunidad²³ que el concepto de “categoría profesional” fue diseñado por los regímenes corporativistas para poner fin a los reclamos emancipadores de la clase trabajadora, fomentando con ello la división de la misma sobre la base del tipo de actividad desarrollada por la empresa en la cual prestan tareas. De esta manera, al reducirse el horizonte finalista de la huelga en los parámetros trazados por la categoría profesional de pertenencia, la actuación sindical se limita al reclamo de reformas inmediatas que benefician sólo a ese grupo profesional. El interés profesional sirvió como fórmula para declarar la ilegalidad de huelgas cuyas finalidades eran consideradas ideológicas o políticas.

La normativa precedentemente analizada sobre reglamentación y limitación de la huelga fue la invocada por la autoridad administrativa del trabajo para el dictado de las primeras resoluciones sobre calificación de la huelga.

c) Normas sobre intervención:

Otro factor limitativo de la huelga provino de las propias filas sindicales. A medida que se iba perfilando el nuevo modelo sindical, se hacían cada vez más visibles sus características verticalistas y centralizadoras, lo cual repercutió notablemente en lo que respecta al ejercicio de la huelga. En este escenario hizo su aparición el fenómeno de la intervención como factor autodisciplinador del movimiento sindical.

Entre los años 1946 y 1950 se registran 16 casos de sindicatos intervenidos por la CGT, de los cuales 10 fueron por motivos de huelgas no avaladas por la dirigencia de la central obrera²⁴. Muchas de estas intervenciones duraron varios años (entre 2 a 5 años), y generalmente iban acompañadas con la remoción de los dirigentes que habían promovido las huelgas. Todas las intervenciones realizadas hasta ese momento carecieron de sustento normativo ya que los estatutos de la CGT aprobados en el año 1936 no preveían dicha facultad. Recién en el Congreso Nacional de abril de 1950 se introdujo en los estatutos de la CGT la facultad de poder intervenir sindicatos adheridos “...cuando estuviera amenazada la

²³ Elgorriaga Leonardo; ob. cit. p. 156

²⁴ Doyon Louise M.; “Perón y los trabajadores”, Ed. Siglo XXI, 2006, p. 313

armonía entre los dirigentes y lo afiliados". La apretada mayoría para aprobar dicha modificación fue obtenida de parte de sindicatos que estaban ese momento intervenidos²⁵. Pero la intervención no sólo fue ejercida por la central obrera oficial sobre sus sindicatos adheridos, sino también por la propia dirigencia de los grandes sindicatos nacionales sobre sus respectivas seccionales. El cambio de un modelo sindical que hacía de la autonomía y del principio federativo sus pilares fundamentales, a otro que predica el verticalismo y la sumisión bajo los mantos de la unidad y la lealtad, llevo al cambio de constitución de las organizaciones sindicales, pasando a adoptar los principales sindicatos la forma de uniones en desmedro de la forma federativa. Esto posibilitó que las conducciones de los grandes sindicatos nacionales puedan intervenir sus respectivas seccionales cuando las mismas adoptaran actitudes que no gozaran de su beneplácito. Este fenómeno se hizo cada vez más habitual en el período aquí considerado, a medida que se aproximaba la crisis y se alejaban los tiempos de bonanza económica. Del análisis de cinco sindicatos de los más importantes de la época (AOT, ATE, UOM, Unión Ferroviaria, y UOCRA), se observa que en el período 1943 a 1946, estos sindicatos recurrieron a la intervención de seccionales en 8 ocasiones. En cambio, en el período 1951 a 1954 en donde se agudizó la crisis económica, esos mismos sindicatos registraron 48 casos de intervenciones de seccionales²⁶.

4.- JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA SOBRE ILEGALIDAD DE HUELGA:

En el presente apartado comentaremos algunas de las resoluciones sobre declaración de ilegalidad de huelgas. Hemos decidido no comentar todas las resoluciones dictadas durante el período, en primer lugar para evitar reiteraciones innecesarias, y en segundo lugar por la imposibilidad de obtener todas las resoluciones dictadas durante el período aquí considerado²⁷, aunque creemos haber obtenido la mayor parte de las mismas. Por lo tanto, de las resoluciones obtenidas, comentaremos sólo las que presentan alguna particularidad que las diferencie del resto y que merece así ser destacada.

La primera Resolución sobre ilegalidad de huelga dictada por Perón como Secretario de Trabajo y Previsión, fue la de fecha 16 de junio de 1944 que declara ilegal la huelga llevada adelante por la Federación de Obreros de Construcciones Navales contra los Talleres Navales y Mecánica Central situados en Dock Sud (Avellaneda). La ilegalidad de dicha huelga se fundamenta según los términos de la resolución en *"Que el origen del paro obedece al deseo de imposición hacia la firma patronal, sin que en la divergencia de la interpretación se hayan buscado y aceptado los procedimientos conciliatorios reglamentarios en la resolución de esta Secretaría, de fecha 6 de marzo de 1944"*. La resolución destaca así la falta de cumplimiento de la instancia de conciliación obligatoria establecida en la Resolución N° 16/44. La resolución agrega: *"Que esta posición revela un evidente desprecio hacia la autoridad pertinente, representante de un gobierno que en materia social está pronto a escuchar toda sugestión justa y ecuánime, y significa un desplante de aparente fuerza que es necesario reprimir enérgicamente por la resonancia y mal ejemplo que el mismo lleva implícitamente contenido en sí"*. La resolución viene entonces a reprimir un reclamo supuestamente desviado, y recuerda a la asociación sindical castigada cuál es la senda que debe seguir para que el reclamo sea justo: *"Que ante esta situación de licencia reprimible, es deber ineludible del Estado enfocar esa desviación dentro del justo límite necesario, para que no surja un falso concepto de debilidad estatal, por una parte y no se extremen esas actitudes rebeldes y licenciosas por otra, que, llegando a límites intolerables,*

²⁵ Doyon Louise M.; ob. cit. p. 319

²⁶ Doyon Louise M.; ob. cit. p. 369

²⁷ Las resoluciones comentadas en este trabajo fueron extraídas en parte del trabajo realizado por Mariano Tissebaum: "La huelga y el lock-out ante el régimen legal argentino", en "La Huelga", Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe 1951, Tomo I, p.411 a 420. Las restantes resoluciones fueron obtenidas de la Revista de Trabajo y Previsión.

obligan a la autoridad a recordar que la senda del reclamo justo o injusto está perfilada y canalizada dentro del respetuoso acatamiento a la ley y a la autoridad de aplicación”.

La resolución que comentamos al mismo tiempo que castiga la huelga por no cumplir con la instancia conciliatoria previa, contiene un claro desprecio hacia la organización sindical implicada. La resolución en este sentido dice: *“Que la firma patronal no acepta la imposición de reconocimiento a una central obrera como la Federación de Obreros de Construcciones Navales, con el mismo criterio que en el futuro, los obreros no aceptarían una imposición patronal similar”.* Es decir que más allá de que la organización sindical involucrada no ha seguido los procedimientos establecidos para poder declarar la huelga, hay algo más en esa organización sindical que lleva a la resolución cuestionar su reconocimiento. Todavía no se había dictado el Decreto N° 23.852/45 sobre asociaciones profesionales de trabajadores, por lo que no se existía aún el requisito de la personería gremial para poder declarar la huelga. Pero la resolución parece ya intuir que ese tipo de organización no gozará de semejante concesión. La parte dispositiva de la resolución establecía: *“Artículo 1° - Declárase ilegal el movimiento iniciado en los Talleres Navales y Mecánicos Central por obreros pertenecientes a esa firma. Art. 2° - Inmediatamente la firma patronal adoptará las medidas pertenecientes para que el trabajo se reanude normalmente, pudiendo tomar el personal libre que sea necesario. Art. 3° - A los efectos del artículo anterior, la firma patronal solicitará en caso necesario el auxilio de la fuerza pública, que le será prestado totalmente, poniéndose de inmediato esta hecho en conocimiento de esta Secretaría. Art. 4° - Notifíquese la firma patronal de la presente resolución y entréguesele copia autenticada a sus efectos. Juan Perón”.*

Hay que recordar que la Federación de Obreros de Construcciones Navales era por aquél entonces un sindicato autónomo no adherido a la CGT, que tenía su origen histórico como entidad adherida a la FORA del Vº Congreso, por lo que mantenía un fuerte linaje libertario. Esta organización sindical tendrá todavía fuerza para llevar adelante en 1956, en pleno auge de la Revolución Libertadora, la huelga más larga de la historia de nuestro país con 14 meses de reclamos por el reconocimiento de las 6 horas de trabajo.

La segunda declaración de ilegalidad de huelga efectuada por Perón como Secretario de Trabajo y Previsión, fue la prevista en la Resolución de fecha 12 de diciembre de 1944, con motivo de la huelga declarada por los obreros de la destilería de YPF en el puerto de La Plata. Esta resolución comienza señalando el carácter de esencial de la actividad afectada: *“Que la persistencia de tal paralización podría acarrear serios trastornos a las actividades básicas del país y acentuar en el seno de los hogares de sus habitantes la escasez de combustibles imprescindibles para la vida”.* Todavía no se había dictado el Decreto N° 23.121/49 que prohibía la huelga en la actividad petrolera, pero la resolución que comentamos ya se adelantaba en ese sentido. Pero la resolución también fundamenta la medida en la necesidad de un castigo y disciplinamiento de los trabajadores involucrados en la medida: *“Que revela nuevamente la audacia de un grupo limitado de elementos sectarios que hace muy pocos días pretendió empañar el brillo de una fiesta de toda la Nación concentrada en el Día del Reservista y que hoy no titubea en arremeter contra un organismo nacional que constituye un orgullo del país, a la vez que fuente y sustento de su energía y de su trabajo”;* y finaliza diciendo: *“Que valorados prudentemente los elementos que concurren en este hecho, el grado de irresponsabilidad que el mismo supone y asimilando desde ya el repudio de toda la opinión pública, la autoridad del trabajo considera que debe hacer sentir ese imperativo y extremar las medidas que tiendan al mantenimiento de la disciplina”.*

Las dos resoluciones que comentamos hasta aquí fueron dictadas sin la vigencia de la mayor parte de las disposiciones limitativas de la huelga antes comentada, y sin el dictado del decreto N° 23.852/45 sobre asociaciones profesionales de trabajadores. Pero ambas resoluciones ya contenían cuestiones que se verían reflejadas luego en tales disposiciones. A continuación analizaremos las resoluciones dictadas durante los dos primeros gobiernos peronistas, y con la vigencia de la mayor parte de las disposiciones limitativas de la huelga. La Resolución N° 143/47 del 7 de junio de 1947 del Secretario de Trabajo y Previsión José María Freire, declara ilegal la huelga llevada adelante en el puerto de Buenos Aires por la

Sociedad de Resistencia de Conductores de Carros adherida a la FORA. Dicha resolución comienza fundando la ilegalidad de la huelga en la falta de cumplimiento de las normas procesales previstas en la Resolución N° 16/44. Pero agrega *“Que los obreros afiliados al Sindicato Autónomo Conductores de Carros y Afines, con personería gremial otorgada por esta Secretaría, no participan de la huelga declarada, pero no pueden desarrollar normalmente sus tareas por así impedírsele por medios violentos los elementos pertenecientes a la F.O.R.A.”*. De esta manera, la resolución fundamenta también la ilegalidad de la huelga en que la misma fue llevada adelante por una organización que no cuenta con la personería gremial, y que por el contrario, la organización que sí cuenta con dicha investidura, no participa de la misma. La parte dispositiva de la resolución establece: *“Artículo 1°.- Declárase ilegal el movimiento huelguístico sostenido por la Sociedad de Resistencia de Conductores de Carros. Artículo 2°.- Regístrese, comuníquese, póngase en conocimiento a la Policía Federal y agréguese a sus antecedentes. José María Freire”*. De esta manera se reducía a la ilegalidad la actuación de una de las organizaciones gremiales más antiguas del país, activa participante de las primeras luchas obreras en el puerto de Buenos Aires.

La declaración de ilegalidad de huelgas por falta de cumplimiento del procedimiento establecido en la Resolución N° 16/44 se repitió en los casos de la huelga de la Asociación del Profesorado Orquestal (16/09/1946), del Sindicato de Empleados y Obreros Fotográficos (13/02/1948), de la Federación Obrera Tucumana (24/10/1949), y la Federación Gremial de la Industria de la Carne (5/05/1950).

La carencia de la personería gremial como fundamento para la declaración de ilegalidad de la huelga se reitera en la Resolución N° 151/47 de fecha 16 de agosto de 1947, que declara ilegal la huelga de la Sociedad de Resistencia Plomeros, Cloaquistas, Hidráulicos y Anexos adherida también a la FORA. Esta resolución señala: *“Que el movimiento colectivo aludido fue realizado por un grupo de obreros que actuaron invocando una representación que carece de los requisitos exigidos por el decreto 23.852/45, ratificado por la ley 12.921; Que la Unión Obrera de la Construcción, entidad con personería gremial reconocida por la Secretaría de Trabajo y Previsión como representante de los trabajadores de dicha industria y ramas afines, ha desautorizado el movimiento de referencia”*. En este caso la entidad con personería gremial, que era la UOCRA, directamente desautorizó la huelga de la entidad adherida a la FORA, y motivo la declaración de ilegalidad de la autoridad administrativa. Con este ejemplo no es necesario abundar mucho más en la relación entre limitación de la huelga y consolidación del modelo sindical.

La ilegalidad de huelgas por desautorización por parte del sindicato con personería gremial, se reitera en el caso de la Resolución de fecha 29 de septiembre de 1948 que declara ilegal la huelga del Sindicato de Ascensoristas y Afines, luego de que la UOM desautorizara la huelga declarada por dicho sindicato.

Un caso sumamente curioso fue el de las huelgas iniciadas en el puerto de Buenos Aires a partir de enero de 1948. Estas huelgas comenzaron siendo llevadas adelante por el Sindicato Unión Portuarios y Afines (SUPA), que contaba efectivamente con la personería gremial y hasta ese momento era una organización gremial cercana al gobierno, pero al no haber agotado la instancia conciliatoria y haber sido la medida de fuerza desautorizada por la CGT, la Resolución N° 40/48 del 20 de febrero de 1948 declara ilegal la huelga. Los considerandos de la resolución comienzan diciendo *“Que la concreción de hechos como el presente, obligan a un serio estudio con respecto a la actitud asumida por los obreros que, sin plantear su reclamo en la forma normal y ordenada que requieran el respeto a las normas legales y a las disposiciones emanadas de la autoridad (Resolución N° 16, decreto N° 21.877) han optado por una actitud violenta y de franco desacato sin que medie la más elemental reflexión ante los ingentes perjuicios que su actitud puede traer aparejados; Que esta posición, revela un evidente desprecio hacia la autoridad que está en la obligación de adoptar las medidas tendientes a evitar la repetición de tales hechos, por lo que de sí significan y por el precedente que implícitamente llevan en su contenido”*. A la falta de cumplimiento de las reglas procedimentales, la resolución invocará la falta de disciplina orgánica de la organización gremial involucrada en relación a las políticas llevadas adelante

por el gobierno: *“Que la economía del país y el normal desarrollo de las actividades no pueden sufrir mengua alguna en detrimento de la obra de bien público en que el gobierno se halla empeñado ni estar a merced de la audacia de un grupo de dirigentes que, so pretexto de una mentida colaboración perturban de continuo las actividades del puerto de la capital, desoyendo el prudente consejo de la autoridad y haciendo caso omiso de las palabras condenatorias que en la emergencia ha hecho públicas la Confederación General del Trabajo; Que valorados prudentemente los factores que concurren a la comisión de este hecho, así como el grado de irresponsabilidad que el mismo supone y asimilado el repudio de toda la opinión pública, la autoridad del trabajo considera oportuno y necesario hacer valer el imperativo de su autoridad, adoptando las medidas conducentes al mantenimiento del orden y la disciplina”*. La resolución no sólo declara ilegal la huelga, sino que además intima a los trabajadores a reanudar las tareas, bajo apercibimiento de dejar sin efecto la personería gremial acordada al sindicato SUPA. La personería gremial comienza a ser también un elemento de presión del Estado hacia el movimiento sindical. Por este conflicto en el puerto, la CGT decide el 24 de enero de 1948 intervenir el sindicato SUPA, intervención que durará hasta mediados de 1949, haciendo uso así del verticalismo del nuevo movimiento sindical.

Declarada la ilegalidad de la huelga e intervenido el sindicato con personería gremial, los obreros del puerto reanudan la lucha en abril de 1948, luego de que mediante resolución de fecha 24 de marzo de ese año la Secretaría de Trabajo y Previsión adoptara nuevas medidas para normalizar la actividad en el puerto. La huelga fue llevada adelante esta vez por la Sociedad de Resistencia de Obreros del Puerto de la Capital adherida a la FORA. Mediante Resolución de fecha 12 de abril de 1948 la autoridad administrativa del trabajo declara la ilegalidad de la huelga. Los considerandos de esta resolución dicen: *“La Sociedad de Resistencia de Obreros del Puerto de la Capital, tergiversando los fines perseguidos por la resolución antes citada, declaró iniciado un movimiento de huelga, implicando tal actitud una violación a las disposiciones de la resolución 16/44 que determina las normas procesales a que deben considerarse las reclamaciones de carácter colectivo; Los obreros afiliados al Sindicato Unión Portuarios y Afines, con personería gremial otorgada por esta Secretaría, no participan de la huelga declarada, pero evidentemente no pueden desarrollar en forma normal sus tareas, por impedírseles por medios coercitivos, los elementos pertenecientes a la Sociedad de Resistencia aludida”*. La resolución vuelve a utilizar la falta de personería gremial de la organización que llama a la huelga, pero olvida que la organización que efectivamente contaba con ese atributo también le fue declarada la ilegalidad de la huelga iniciada escasos 3 meses antes, y la organización se encontraba en ese momento intervenida por la CGT a raíz de dicha huelga.

Pero la ilegalidad de la huelga no sólo recae sobre organizaciones gremiales que carecen de personería gremial, sino también contra grupos de trabajadores. Es el caso de la huelga llevada adelante en marzo de 1948 por una Comisión Interbancaria constituida por los dirigentes de la Asociación Bancaria depuestos de su cargo por la intervención del sindicato efectuada por la CGT. La resolución de fecha 30 de marzo de 1948 declara ilegal la huelga expresando en sus considerandos *“Que es necesario hacer notar que los pretendidos dirigentes de la denominada “comisión interbancaria” no están legalmente facultados para peticionar ni auspiciar acción alguna en nombre del gremio, por cuanto esta secretaría reconoce en virtud de disposiciones vigentes, como única entidad representativa a la Asociación Bancaria... Que las actividades del país no pueden verse afectadas en detrimento de su normalidad, ni estar a merced de la audacia de quienes falsamente invocan una representación que no les corresponde e inducen a engaño con turbios mensajes a los trabajadores en procura de objetivos totalmente ajenos al auténtico problema de carácter gremial”*. Se aprecia en esta resolución la intención de la autoridad administrativa de trabajo de definir lo que constituye un auténtico reclamo gremial. El conflicto en el sector bancario estalló nuevamente en agosto de 1950, declarando la autoridad administrativa la ilegalidad de la huelga mediante resolución de fecha 1 de agosto de 1950, luego de que la Asociación Bancaria vuelva a desautorizar la huelga. En este último caso, la resolución fue particularmente dura ya que considera la actitud de los

trabajadores en abandono de trabajo, y resuelve dejar sin efecto el derecho a la estabilidad prevista en la ley 12.637 (Estatuto Bancario).

Situación similar sucedió con la huelga realizada el 17 de agosto de 1948 por los trabajadores de la empresa Bagley y Cía. Ltda., que fue también desautorizada por el Sindicato de la Alimentación con personería gremial. Mediante resolución de fecha 18 de agosto de 1948 la autoridad administrativa declara la ilegalidad de la huelga señalando *“Que analizadas detenidamente las causas invocadas para declarar el conflicto se llega a la conclusión que las mismas son completamente ajenas a aspiraciones colectivas de mejoramiento social y económico. En el caso presente resulta evidente que el movimiento obedece a la determinación de ciertos dirigentes que únicamente tienen en mira intereses personales, no vacilando en llegar para su logro hasta la provocación de movimientos huelguísticos. Los hechos revelan a todas luces y en forma incontrovertible la acción perturbadora de esos elementos que ocultan bajo el pretexto de supuestas reivindicaciones gremiales, sus verdaderos fines derivados hacia el terreno político sirviendo de instrumento a la acción disolvente de conocidos sectores”*. Se aprecia la intención de la autoridad administrativa de cuestionar también la finalidad de la huelga cuando la misma no es llevada adelante por estructuras orgánicas oficialmente reconocidas, calificando sus fines como políticos o disolventes, y por ello ajenos a motivos gremiales.

También se ha declarado la ilegalidad de la huelga declarada por la Comisión Interna del un establecimiento, si la misma fue desautorizada por el sindicato con personería gremial. Este es el caso de la Resolución N° 64/48 del 15 de marzo de 1948 que declara ilegal la huelga promovida por la Comisión Interna del establecimiento Destilerías Bodegas y Viñedos “El Globo” Ltda., desautorizada por el Sindicato Obrero de la Industria Vitivinícola.

Particularmente duras fueron las huelgas promovidas por los trabajadores ferroviarios entre fines de 1950 y principios de 1951. La conducción de la Unión Ferroviaria se negaba a transmitir a la patronal un reclamo de aumento salarial impulsado por las bases, bajo el pretexto de que el mismo afectaría el equilibrio de los salarios y los precios. El 15 de noviembre de 1950 se inicia una huelga en la Línea Gral. Roca conducida por un Comité de Emergencia, que a los pocos días se extiende a otras líneas. Los huelguistas logran un aumento salarial de parte de la patronal. Sin embargo, la Unión Ferroviaria interviene ocho filiales implicadas en la huelga, y el gobierno rescinde el aumento salarial obtenido y encarcela a algunos huelguistas. El 16 de diciembre los obreros vuelven a la huelga, y consiguen nuevamente el aumento salarial rescindido por el gobierno, lo cual generó que el 19 de diciembre la CGT interviene la Unión Ferroviaria. El 23 de enero de 1951 se inicia nuevamente la huelga en todas las líneas de ferrocarril contra las políticas represivas llevadas adelante por los interventores en el sindicato y reclaman la libertad de los compañeros presos. Ese mismo día el Ministro de Trabajo y Previsión, Aníbal J. Tomasini, declara ilegal la huelga mediante Resolución N° 1/51 afirmando: *“Que, las aludidas medidas han sido dispuestas en razón de cuestiones político gremiales ajenas por completo a la defensa de los intereses de los trabajadores y a sus condiciones de trabajo”*. La resolución vuelve a mencionar la defensa del interés de los trabajadores como límite de actuación de la huelga, calificando de políticas todos aquellos reclamos que la administración considera ajenos a ese supuesto interés. La resolución continúa diciendo: *“Que la actitud adoptada es tanto más grave si se tiene en cuenta que ha sido resuelta con prescindencia de la organización que, en virtud de la ley, goza de la representación del gremio para la defensa de los intereses profesionales”*. En este punto la resolución se vuelve a destacar la falta de intervención de la organización con personería gremial, la cual recordamos se encontraba intervenida y la huelga se dirigía justamente contra dicha intervención. La resolución destaca también el carácter de servicio público de la actividad afectada: *“Que en esas condiciones, y frente a la gravedad de sus consecuencias, este ministerio no puede dejar de adoptar las medidas tendientes a evitar la paralización de servicios públicos mediante recursos ilegales y arbitrarios”*. La parte dispositiva de la resolución establece: *“Artículo 1º: Declárese ilegales las medidas de fuerza adoptadas con el fin de paralizar el servicio ferroviario. Artículo 2º: Comuníquese a la Policía Federal la presente resolución a fin de que se adopten las medidas necesarias para garantizar la más amplia libertad de trabajo”*.

Luego de dictada la resolución del 23 de enero de 1951 que declara ilegal la huelga ferroviaria, el entonces Ministro de Transporte emite el siguiente comunicado: *“Habiendo sido declarado ilegal por el Ministerio de Trabajo y Previsión el paro que afecta a algunos servicios ferroviarios, el ministro de Transporte de la Nación ha dictado en la fecha una resolución por la cual se emplaza a los empleados y obreros a reintegrarse a sus tareas a partir de la cero hora del día 24 del corriente. En consecuencia, el empleado u obrero que a la hora indicada no se presentare a tomar servicio, será inmediatamente reemplazado y exonerado en su cargo. Tal resolución se funda en prescripciones legales vigentes, teniendo en cuenta que el movimiento no obedece al planteamiento de legítimas cuestiones gremiales, por no fundarse en reivindicaciones de carácter social o económico, sino que tiene un definido carácter de política negativa y confusionista, contraria a los altos intereses del país”. A los efectos del cumplimiento de la resolución mencionada, se han impartido instrucciones a las distintas gerencias ferroviarias, a fin de que comuniquen la nómina de los agentes de los servicios públicos afectados que no se presenten al cumplimiento de sus tareas, a fin de aplicarse las medidas indicadas”*. En virtud de la declaración de ilegalidad de la huelga, fueron procesados penalmente numerosos huelguistas aplicándoles el antes mencionado Decreto N° 536/45 sobre “Delitos Contra la Seguridad Interior”²⁸.

Un caso particular de oposición entre del sindicato con personería gremial y los trabajadores en huelga, fue el de la medida de fuerza llevada adelante en febrero de 1949 por los trabajadores del sector gráfico en oposición al convenio colectivo de trabajo firmado por la Federación Gráfica Bonaerense. Como hemos señalado en otra oportunidad²⁹, a partir del dictado de la Resolución N° 16/44 y el Decreto N° 21.877/44, los convenios colectivos de trabajo comienzan a tener fuerza obligatoria para todos los trabajadores y empleadores comprendidos dentro de su ámbito de aplicación, aún a los trabajadores y empleadores no afiliados a las organizaciones pactantes. La Federación Gráfica Bonaerense exhortó a los trabajadores a normalizar sus tareas, lo que motivó que la autoridad administrativa declare la ilegalidad de la huelga mediante resolución de fecha 5 de febrero de 1949 afirmando: *“Que dichos obreros no han acatado la intimación efectuada por este organismo de Estado; Que si bien esta autoridad ha contemplado siempre las justas peticiones obreras, no puede mantenerse impasible ante un estado de anormalidad contraído a todos los intereses de la comunidad; Que la prosecución de esta actitud importa un total alzamiento contra esta autoridad y un cabal desconocimiento a las disposiciones legales vigentes en la materia”*. Este caso resulta interesante porque muestra la relación que tuvieron las medidas limitativas de la huelga adoptadas por el Estado, y la nueva dimensión de la representación asumida por las organizaciones gremiales con personería gremial, al haberle sido otorgadas a estas últimas facultades erga omnes propias de los organismos públicos.

La supuesta consecución de intereses no gremiales aparece expresada en otras resoluciones que declaran la ilegalidad de huelgas durante el período, especialmente si la medida no es adoptada siguiendo los lineamientos orgánicos del sindicato con personería gremial. Es el caso de la huelga producida en el Matadero Municipal de Buenos Aires, cuya resolución de fecha 16 de septiembre de 1948 señala *“Que el examen de las causas determinantes del conflicto permite establecer que el mismo no es sino el resultado de la acción de un grupo de elementos que, esgrimiendo el pretexto de reivindicaciones gremiales, pretenden crear un clima propicio que encubriendo sus verdaderos fines, les permita desarrollar su acción proselitista disolvente, sirviendo de instrumento a conocidos sectores; Que resulta evidente el propósito perseguido y del mismo se desprende la absoluta irresponsabilidad de quienes propician el movimiento desautorizados, incluso por la entidad gremial representativa del personal”*. De esta manera la autoridad administrativa viene a “encausar” los reclamos colectivos en relación a los fines que los mismos deben realmente perseguir.

La prohibición penal de la huelga de los empleados estatales prevista en el art. 34 del Decreto N° 536/45 sobre “Delitos Contra la Seguridad Interior”, fue llevada a la práctica en

²⁸ Tissembaum Mariano R.; ob. cit. p. 411

²⁹ Elgorriaga Leonardo; ob. cit. p.

varias ocasiones. Entre ellas corresponde mencionar la huelga declarada por los empleados municipales en Rosario, la cual fue declarada ilegal por la Delegación Regional de la Secretaría de Trabajo y Previsión, mediante resolución de fecha 21 de octubre de 1948, en la cual se señala que: *“Que la ilicitud de las huelgas contra los órganos del Estado, ha sido admitida uniformemente por la jurisprudencia y la doctrina; que, con el estado de huelga declarado por la Asociación Sindical de Obreros y Empleados Municipales, se ha violado el artículo 34 del decreto N° 536-45 sobre huelgas ilegales y sabotaje”*. En este caso se hizo notar que si bien la organización sindical involucrada había iniciado el trámite para la obtención de la personería gremial, la misma no contaba aún con dicha personería gremial ni con la simple inscripción, ni se encontraba adherida a Federación con personería gremial: *“Que debe tenerse especialmente en cuenta que, si bien la Asociación Sindical de Obreros y Empleados Municipales (ASOEM), ha presentado oportunamente en expediente n° 5-A-6-47, la documentación exigida por el decreto 23852-45, hoy ley nacional n° 12921, no ha obtenido aún el reconocimiento gremial por parte del señor secretario de Trabajo y Previsión (art. 15), o inscripción respectiva en el Registro de Asociaciones Profesionales (art. 43), ni se encuentra adherida a Federación que goce de personería gremial; que, al no gozar la asociación en huelga de personería gremial o inscripción respectiva, no puede invocar la representación de los trabajadores, ni actuar como Asociación Profesional en actos de fuerza, conforme lo estipula el art. 4° del decreto ley precitado”*.

La prohibición de la huelga de los empleados estatales y en los servicios públicos, fue utilizada como fundamento para declarar ilegal la huelga de los empleados petroleros llevada adelante por el Sindicato Unidos Petroleros del Estado (SUPE) en julio de 1948. La resolución que así lo establece de fecha 27 de julio de 1948 señala: *“Que, por ello y debido a que el Estado no puede asumir esa actitud, la mayoría de las legislaciones entre las que pueden contarse las más avanzadas no permiten la huelga de los trabajadores dependientes del Estado; Que, igualmente no se admite la huelga como recurso lícito tratándose de trabajadores ocupados en la atención de servicios públicos. Ello en razón de las necesidades que satisfacen y por las repercusiones que producen, creándose para tales casos procedimientos especiales”*. La parte resolutive establece: *“Artículo 1°- Declárese ilegal el paro dispuesto por el Sindicato Unidos Petroleros del Estado; Artículo 2°- Intímase al Sindicato Unidos Petroleros del Estado a fin de que se proceda a levantar el estado de huelga ordenado dentro del término de doce horas, bajo apercibimiento de proceder al retiro de la personería gremial acordada; Artículo 3°- Comuníquese a la Policía Federal a efectos de que adopte las medidas pertinentes para garantizar la libre concurrencia al trabajo y la normal prestación del servicio”*. Se puede apreciar que la autoridad administrativa vuelve a utilizar la amenaza del retiro de la personería gremial como sanción a las organizaciones sindicales que no se ajustan a sus directivas en materia de huelga.

En otro caso la autoridad administrativa resolvió retirar directamente la personería gremial de la organización sindical involucrada en la huelga. Es el caso de la resolución de fecha 6 de diciembre de 1948 en la cual se retiró la personería gremial de la Unión Personal Panaderías, Pastelerías y Afines. En los fundamentos se utilizó una interpretación amplia de servicio esencial para declarar la ilegalidad de la huelga: *“La persistencia del actual estado de cosas resulta inadmisibles por cuanto la actitud obrera priva del abastecimiento de un artículo de primera necesidad por lo que se hace necesario la adopción de las medidas conducentes a establecer la normalidad”*. La parte dispositiva establece: *“Artículo 1° - Declárese ilegal el movimiento de huelga declarado a partir del día 1 del corriente por la Unión Personal Panadería, Pastelerías y Afines, debiendo retomarse las tareas de inmediato. Artículo 2° - Retírase la personería gremial otorgada a la Unión Personal Panadería, Pastelerías y Afines”*.

Un caso bastante particular fue la huelga llevada adelante por los trabajadores rurales en repudio del Decreto N° 7451/47 que reglamentaba las condiciones laborales y salariales en la cosecha de maíz, girasol y maní. Todavía en ese momento no se había dictado la Resolución N° 324/49 de la Comisión Nacional de Trabajo Rural, que prohibía las huelgas en las actividades rurales. Sin embargo, la autoridad administrativa del trabajo se adelanta en el tiempo y declara ilegal la huelga mediante Resolución N° 238/47 del 23 de agosto de

1947, apelando para ello que la huelga se dirige contra disposiciones dictadas por el propio Estado y que la medida afecta a una actividad económica de vital importancia. La resolución señala al respecto *“Que ello significa un lanzamiento en contra de las disposiciones del Estado, en su carácter de mediador conciliatorio, sin que nada justifique esa actitud, por cuanto la reglamentación del Decreto contempla debidamente las necesidades de los trabajadores”*. La resolución claramente desacredita los motivos de la huelga apelando a la supuesta justicia de la normativa dictada por el propio Estado. Luego la resolución invoca los perjuicios que la huelga genera para la economía del país: *“Que el proceso dilatorio de la producción agrícola trae aparejado un entorpecimiento económico para el país, que tiene en ella una de sus fuentes de recursos de mayor importancia, con las posibles graves consecuencias derivadas”*. Finalmente, la resolución utiliza el recurso de desacreditar a la dirigencia gremial que lleva adelante la huelga luego de haberse agotado sin éxito los intentos conciliatorios del propio Estado: *“Que se han agotado todos los medios tendientes a llevar a los trabajadores rurales, el pleno convencimiento de lo infundado de su proceder, fracasándose en el intento conciliatorio, lo que mueve a pensar que nos encontramos en presencia de situaciones el margen del problema, inspiradas por elementos que llevan como propósito, perturbar la acción de lo verdaderos hombres de trabajo; Que en tales condiciones, no pueden ser resueltos los problemas sociales, y de ello, son responsables directos los individuos que, escudados en su pretendida posición de dirigentes gremiales llevan pasiones extrañas, produciendo confucionismo y discordia que traban el desarrollo armónico e incesante que requiere la producción en el país”*.

Similares argumentos tuvo la Resolución N° 363/48 de fecha 28 de octubre de 1948, que declaró ilegal la huelga dispuesta por la Asociación Obrera Textil en repudio contra un Laudo dictado por la Secretaría de Trabajo y Previsión que fijaba las condiciones laborales de la actividad. Por haber sido declarada la huelga contra una disposición dictada por el propio Estado, dicha resolución declara ilegal la huelga y desacredita nuevamente a los dirigentes gremiales que la llevaron adelante.

Estas fueron a nuestro entender las principales resoluciones sobre ilegalidad de huelgas declaradas durante el período histórico comprendido entre los años 1943 y 1955.

5.- CONCLUSIÓN:

El análisis histórico precedentemente realizado nos permite apreciar, por un lado, el origen de ciertas prácticas limitativas de la huelga que actualmente siguen vigentes, y por el otro, la forma en que dichas prácticas permitieron la consolidación del actual modelo sindical.

Sobre el primer aspecto pudimos apreciar el surgimiento histórico de la instancia de conciliación obligatoria como requisito previo a toda declaración de huelga, y que se encuentra previsto actualmente en la ley 14.786. Pudimos apreciar las primeras normativas limitativas de las huelgas en las actividades denominadas esenciales, y que constituyen la génesis del actual Decreto N° 272/2006. Hemos apreciado el surgimiento de la postura restrictiva sobre el titular del derecho de huelga a partir del dictado del Decreto N° 23.852/45, que hace sólo al sindicato con personería gremial el único habilitado para declarar la huelga. Y finalmente hemos analizado el surgimiento de la actual práctica extra-legen del Ministerio de Trabajo de calificar de ilícitas determinadas huelgas.

Pero las prácticas limitativas de la huelga que tuvimos oportunidad de analizar, tuvieron un claro perfil disciplinador del movimiento obrero por aquél entonces existente, permitiendo al Estado reglamentar y obstruir el ejercicio de la huelga, conforme a las pautas e intereses por él fijados. En medio de todo ello el Estado iba fortaleciendo una estructura sindical verticalista, leal a sus políticas sociales y económicas de desarrollo, haciendo perder a las organizaciones gremiales sus aspiraciones emancipadoras y superadoras del sistema económico vigente. De esta manera, las organizaciones sindicales que no se ajustaban a los lineamientos trazados por las autoridades constituidas, veían perder en forma sistemática su principal arma de lucha, que es la huelga. A esto se sumaba la figura de la personería gremial como elemento distorsionador introducido por el propio Estado dentro del

movimiento sindical, para limitar la actuación y desarrollo de las organizaciones sindicales no oficiales.

Todo este diseño se explica en el marco del modelo de pacto social por entonces implementado, en donde el Estado aparece como justo mediador en el conflicto entre capital y trabajo, fijando las reglas del juego entre las partes, y permitiendo con ello el sostenimiento del sistema capitalista de producción. El elemento disciplinador y ordenador de movimiento sindical ha venido así a definir quiénes son los justos representantes de los trabajadores en la definición de los contenidos de ese pacto social, excluyendo del mismo a aquellos sectores que planteaban una emancipación lograda por los trabajadores mismos conforme lo establecido por el principio de acción directa. El modelo de pacto social o de alianza de clases trae consigo este elemento ordenador de las estructuras sindicales, que durante los períodos de crecimiento económico ha mostrado sus momentos más esplendorosos como justo distribuidor de los beneficios obtenidos con el desarrollo económico. Pero durante los períodos de crisis económica en donde las posibilidades de un acuerdo entre capital y trabajo resulta más dificultosa, el elemento disciplinador del modelo se hace más evidente, tal como sucedió durante la emergencia económica declarada durante los años 1951 y 1952; y también al final del período en donde la falta de acuerdo entre capital y trabajo se plasmó durante el Congreso Nacional de la Productividad celebrado en marzo y abril de 1955, entre representantes de la CGT y la Confederación General Económica (CGE).