



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS  
POSGRADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS.**

**“ESTRATEGIAS JURÍDICAS DE DOMINACIÓN NEOLIBERAL  
EN AMÉRICA LATINA: LOS CASOS DE ARGENTINA Y  
MÉXICO”**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

**MAESTRO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS**

PRESENTA

**JUAN JOSÉ CARRILLO NIETO**

ASESOR: DR. OSCAR CORREAS



CIUDAD UNIVERSITARIA

OCTUBRE DE 2009



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# *Gracias.*

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por haberme recibido en sus aulas y darme una educación pública, gratuita y de calidad.

Al Posgrado en Estudios Latinoamericanos.

Por brindarme una educación crítica y comprometida, tan necesaria en estos tiempos.

Al Dr. Oscar Corras.

Por su dedicación a esta investigación, y permitirme conocer la crítica jurídica.

Al Dr. Atilio A. Borón.

Por el apoyo durante la estancia en Buenos Aires, y por permitirme conocer la mirada crítica desde el Cono Sur.

Al Dr. Lucio Oliver.

Por el tiempo que dedica a quienes buscamos acercarnos a conocer más nuestra América Latina.

A mis padres Amelia Nieto y Juan José Carrillo.

Por su cariño y apoyo. Y sobre todo, por su paciencia frente a tantos cambios de ánimo.

A mis profesores y amigos de la UAM Xochimilco: Fabiola Escárzaga, Beatriz Stolowicz, María Tarrío, Daniel Villavicencio, Enrique Guinsberg, Ricardo Yocelevsky y Jaime Osorio, que me enseñan a amar la docencia y la investigación.

A Oscar Amado, Rosa Silva, Silvina, Rodolfo y Alejandro, que me han abierto las puertas de su casa.

A mi tío Jesús Carrillo, y a mis grandes amigos Leonel, Luís, Daniel, Rodrigo, Maribel, Tere, Susana, Karla, Romi, Jorge, Rubén, Dasaev, Carlos, Iván, Eduardo y Edgar, por acompañarme en los buenos y los malos momentos.

“...Los ojos de los axolotl me decían de la presencia de una vida diferente, de otra manera de mirar. Pegando mi cara al vidrio buscaba ver mejor los diminutos puntos áureos, esa entrada al mundo infinitamente lento y remoto de las criaturas rosadas. Era inútil golpear con el dedo en el cristal, delante de sus caras: jamás se advertía la menor reacción. Los ojos de oro seguían ardiendo con su dulce, terrible luz; seguían mirándome desde unprofundidad insondable que me daba vértigo...”

**Axolotl**  
**Julio Cortazar.**

## Índice.

<b>Introducción.....</b>	<b>i</b>
<b>I. Las relaciones jurídicas en el Estado moderno y sus transformaciones bajo el neoliberalismo.....</b>	<b>1</b>
1. El derecho en el capitalismo.....	1
2. El papel de los derechos humanos.....	4
3. El ascenso del neoliberalismo: periodización y coyuntura.....	11
4. Capitalismo y neoliberalismo: diferencias epistemológicas.....	13
5. Las cartas de intención.....	14
6. Los ejes centrales del modelo neoliberal y su representación en los usos del derecho.....	15
7. La relación centro periferia y su representación jurídica: el neoliberalismo en América Latina.....	22
<b>II. El derecho argentino bajo la dictadura militar (1976- 1983).....</b>	<b>24</b>
1. La ruptura constitucional en Argentina y el golpe de estado de 1976: reestructuración jurídica durante la dictadura militar y neoliberalismo.....	26
A. El derecho laboral bajo la dictadura.....	33
B. Los límites de la dictadura para la continuidad del modelo.....	44
2. La transición a la democracia: legalidad, ilegitimidad e injusticia.....	49
A. El largo camino a la justicia.....	50
B. La legalidad y legitimidad de lo transformado durante la dictadura.....	55
<b>III. El derecho argentino bajo el neoliberalismo democrático (1983 – 2001).....</b>	<b>57</b>
1. El saqueo legal: La emergencia de 1989 como instrumento y la formación del consenso para las reformas.....	60
A. La ley de Reforma del Estado.....	61
B. La Ley de Emergencia Económica.....	64
C. El depósito en dólares.....	65
2. La Ley de Convertibilidad y la desregulación.....	66

A. El decreto de necesidad y urgencia de desregulación y por la profundización de la libertad económica.....	68
B. El decreto cronograma de privatizaciones.....	73
3. La reforma constitucional de 1994.....	74
A. El Pacto de Olivos.....	75
B. La reforma constitucional.....	76
C. El hiperpresidencialismo: la constitucionalización de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) y el veto parcial de las leyes.....	78
4. El capital a la ofensiva: el desarrollo del derecho del trabajo en el neoliberalismo democrático (1984- 2001).....	82
A. El paquete laboral de 1991.....	82
B. Las reformas de 1993: seguridad social privado y nuevas reducciones a los aportes patronales.....	85
C. Afianzando la flexibilidad laboral: el periodo de prueba, el contrato de aprendizaje y el trabajo filantrópico en 1995.....	88
D. Las movilizaciones de 1996.....	92
E. El último ajuste de tuercas: las reformas 1998- 2001.....	94
F. La anti-flexibilización de las relaciones laborales: la crisis política de 2001 y sus consecuencias.....	97
5. La autonomía del Banco Central Argentino.....	98
6. Los súper- poderes.....	100
7. El saqueo de los recursos naturales: el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales.....	102
8. El colapso.....	104
<b>IV. El derecho mexicano en el neoliberalismo (1982- 2006).....</b>	<b>106</b>
1. Las reformas constitucionales en México.....	110
A. Los decretazos.....	111
B. El fin del reparto agrario: la reforma al artículo 27 constitucional.....	112
C. La contrarreforma religiosa y el conservadurismo neoliberal.....	118
i. El culto público.....	119

ii.	La separación iglesia – Estado.....	120
iii.	El derecho de las iglesias a participar en la educación.....	122
iv.	Las órdenes monásticas.....	123
D.	El impulso privatizador y la autonomía del banco central.....	126
E.	La rectoría económica y el fomento a la actividad económica privada.....	129
F.	De la educación socialista a la educación del individuo: las reformas al artículo tercero constitucional.....	130
G.	La contrarreforma indígena: el artículo segundo constitucional.....	133
2.	Las reformas a las leyes secundarias: el caso de la Ley Minera.....	141
3.	La interpretación del derecho y la mirada social del neoliberalismo: el caso de la Ley General de Desarrollo Social y su reglamento.....	144
4.	La legalidad sin legitimidad: el caso de la nueva ley del ISSSTE.....	151
5.	La reforma postergada: las relaciones jurídico- laborales.....	162
6.	Los límites de la legalidad: el caso de los contratos de servicios múltiples.....	165
7.	La crisis del sistema político.....	167
<b>V.</b>	<b>Estructura jurídica subordinada al neoliberalismo.....</b>	<b>168</b>
1.	Bien común, justicia y seguridad <i>versus</i> libertad, propiedad e igualdad.....	168
2.	El patrón de acumulación y las reformas estructurales.....	170
A.	La reforma laboral.....	171
B.	Los sistemas de pensiones.....	171
C.	La privatización de las empresas públicas.....	172
D.	La autonomía del banco central.....	173
E.	La filantropía como mirada social.....	173
F.	Los recursos naturales.....	174
G.	La reforma fiscal.....	174
3.	El uso del derecho en las reformas estructurales.....	175
4.	Reformas neoliberales en México y Argentina: similitudes y diferencias.....	176
5.	Lo que no cambió.....	178
<b>VI.</b>	<b>Epílogo.....</b>	<b>179</b>
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>184</b>

## Introducción.

El presente trabajo tiene como objetivo conocer la forma en que ha sido utilizado el derecho para el impulso del modelo económico neoliberal. No parece muy relevante el estudio del contenido de normas jurídicas que argumentan la búsqueda de justicia cuando se analiza un patrón de acumulación de capital y sus políticas económicas, sin embargo, la observación de algunas reformas, leyes y resoluciones judiciales que no se caracterizan por ser muy justas o imparciales me llevaron a formular dicho objetivo.

Desde una perspectiva crítica, es posible observar que la historia ha tenido como característica la dominación del hombre por el hombre, ya sea mediante la esclavitud, la servidumbre o el trabajo libre. Y esta forma de relacionarse ha estado entendida como *normal* y representada en relaciones jurídicas en cada una estas formas de organización social.

En la *Introducción General a la Crítica de la Economía Política* de 1857, K. Marx escribió que cada forma de producción “engendró sus instituciones jurídicas, su propia forma de gobierno”<sup>1</sup>. En este análisis, Marx, al criticar a los economistas burgueses, califica de *robinsonadas* a las ideas contractualistas, acusándolas de olvidar que el derecho del más fuerte es lo que se conoce como *estado de derecho*:

A los economistas burgueses les parece que con la policía moderna la producción funciona mejor que, por ejemplo, aplicando el derecho del más fuerte. Ellos olvidan solamente que el derecho del más fuerte es también un derecho, y que este derecho del más fuerte se perpetúa bajo otra forma también en su “estado de derecho”<sup>2</sup>

A partir del planteamiento sobre las relaciones jurídicas en Marx y de una mirada sobre el ejercicio del derecho en la realidad latinoamericana, es que surgió la incógnita sobre la forma en que se utiliza el derecho en la dominación neoliberal. Para ello fue necesario conocer el origen histórico de las normas jurídicas que rigen en América Latina, lo que

---

<sup>1</sup> Marx Karl, *Introducción a la Crítica de la Economía Política de 1857*, Siglo XXI editores, México, 1968, Pág. 38.

<sup>2</sup> *Ibíd.* Pág. 38



llevó, inicialmente, a un mapeo general de las constituciones vigentes en cada país de la región, su antigüedad y normas de mayor relevancia.

En dicho mapeo, se encontró que gran cantidad de las normas eran similares y que algunos territorios de la región son protectorados o territorios de otras potencias económicas –como Estados Unidos de Norteamérica, Gran Bretaña o Francia–, e incluso, que algunos reconocían, constitucionalmente, al gobierno de alguna monarquía –como el reconocimiento al reino de Holanda por parte de las islas de Aruba o de las Antillas Neerlandesas-. De esta manera, se logró un acercamiento de la situación constitucional latinoamericana y su contenido normativo. Con este breve ejercicio, fue posible presentar un proyecto de investigación que explorara el uso del derecho en la región, en tiempos neoliberales. Ante la imposibilidad real de analizar la totalidad de lo que ocurría en Latinoamérica, fue necesario elegir dos casos de estudio.

El caso argentino se eligió en virtud de que posee la constitución política más antigua de la región, que data de 1853. Además, en este país el neoliberalismo se inició bajo el gobierno militar instaurado tras el golpe de estado de 1976, lo que permite conocer la forma en que utilizó el derecho un gobierno militar neoliberal. Adicionalmente, permite analizar el papel de la *transición a la democracia* para la continuidad del patrón de acumulación y su política económica.

El caso mexicano fue seleccionado en virtud de que su constitución política, que data de 1917, y es producto de la Revolución Mexicana de 1910, se considera pionera en el constitucionalismo social de la región. Esta opinión generalizada sobre la constitución mexicana parte de su contenido agrarista, pro-laboral y en defensa de la educación pública. Además, en el caso mexicano no existía una dictadura militar sino un sistema político de partido único que transitaba a la alternancia electoral, lo que permite analizar el impulso al proyecto neoliberal por parte de gobiernos civiles.

Elegidos los casos de estudio, se buscó conocer el papel del derecho en las relaciones sociales, particularmente dentro del estado moderno. En este sentido, el capítulo primero

aborda el papel del derecho y las relaciones jurídicas en el estado moderno, presentando la diferencia económica y epistemológica entre la dominación burguesa y el modelo económico neoliberal. Esta diferenciación es importante, en virtud de que ambas categorías tienen temporalidades históricas bien definidas y si no son comprendidas cada una en su debida proporción, pueden ser confundidas, lo que lleva a conclusiones erróneas sobre la realidad social que se intenta explicar. Este capítulo también presenta las exigencias del modelo neoliberal, para posteriormente ser confrontadas con las reformas jurídicas de los casos elegidos.

Partiendo de estos elementos históricos y conceptuales, el capítulo segundo analiza la forma en que se transformó el derecho argentino bajo el gobierno militar (1974 - 1983). Particularmente, analiza los primeros decretos de la Junta Militar y pone énfasis en las reformas en materia laboral, en virtud de que la legislación sobre el trabajo es un campo en el que se expresa la relación entre las clases sociales al momento de producir riqueza. También se pone especial atención en las normas con carácter represivo dictadas por la Junta Militar, ya que se contabilizan cerca de 30 mil personas desaparecidas y asesinadas durante el proceso militar. Finalmente, en este capítulo se repasa brevemente el largo camino que han recorrido los familiares de las personas desaparecidas para que los responsables sean juzgados, y se analizan las normas por medio de las cuales se transitó a la democracia en 1983.

El tercer capítulo analiza las estrategias jurídicas utilizadas entre 1984 y 2001 para favorecer la acumulación de capital bajo gobiernos democráticos en Argentina. De esta manera, el capítulo aborda el uso de las leyes de emergencia como instrumento para vender los bienes nacionales en 180 días; el papel de la ley de convertibilidad, que equiparó el valor del peso argentino con el dólar, y la reforma constitucional de 1994. También analiza las reformas en materia laboral realizadas durante el gobierno de Carlos Menem y la utilización de figuras *sui generis* en el derecho moderno, como son los *súper- poderes*, los *decretos de necesidad y urgencia*, y el *veto parcial de las leyes* para la profundización del proyecto neoliberal. Finalmente, también analiza el caso de la privatización de la empresa petrolera estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), que ocurrió de 1992 a 1999.

El cuarto capítulo, analiza el uso del derecho en México para cumplir con las exigencias del neoliberalismo. Este capítulo aborda el estudio de las reformas constitucionales, la creación de nueva legislación que promueve la explotación de los recursos naturales por las empresas transnacionales, y el conflicto entre la legalidad y la legitimidad en el caso de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE). Analiza, la forma en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió una controversia constitucional contra un reglamento que contraviene una ley superior, argumentando contra la lógica de la supuesta jerarquía normativa en aras de mayor focalización de los programas sociales, y estudia la situación del derecho laboral y las iniciativas de reforma laboral que han sido presentadas al Legislativo, contrastándolas con la realidad laboral en México. Finalmente, presenta el caso de la simulación de la legalidad en los contratos de servicios múltiples que el gobierno mexicano, los administradores de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y las empresas transnacionales han firmado para que éstas últimas puedan explotar dicho recurso a pesar de violar la Constitución Política. Es necesario señalar que, salvo en el caso del análisis a la nueva ley del ISSSTE (2007), el examen del uso del derecho en el caso mexicano sólo se ocupa, de las estrategias jurídicas iniciadas entre 1982 y el año 2006, en virtud de que, si bien el impulso al modelo neoliberal no se ha disminuido, este se encuentra en una nueva fase que ha tomado un rostro represivo y autoritario, dejando atrás el discurso democrático. Por ello, habrá que dedicarle un amplio análisis para conocer y denunciar las atrocidades que en su nombre se cometen.

El capítulo quinto analiza cada una de las exigencias del modelo neoliberal con las reformas realizadas en Argentina y México, y presenta un análisis sobre las similitudes y diferencias entre ambos casos. Por su parte, el epílogo presenta, a manera de conclusión, unas breves reflexiones sobre el papel del derecho y las normas jurídicas en la transformación de las relaciones entre clases sociales.

En virtud del análisis que aquí se presenta, es necesario señalar que el término *decreto* tiene ligeras diferencias en los casos analizados. En el caso argentino, el decreto cumple un papel legislativo realizado por el Poder Ejecutivo, y por lo tanto, tiene el mismo rango en la

jerarquía normativa del sistema jurídico argentino. En cambio, un decreto en México, si bien también es elaborado por el Poder Ejecutivo, se encuentra en un nivel normativo jerárquico inferior al de las leyes aprobadas por el Legislativo.

Este análisis se enriqueció ampliamente en el grupo de trabajo de Crítica Jurídica del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades coordinado por el Dr. Oscar Correas, a quien agradezco la dirección, así como la paciencia y los aportes para desarrollarlo.

La realización de este trabajo significó una minuciosa búsqueda de las transformaciones normativas realizadas en cada una de las figuras jurídicas y leyes analizadas. Si bien para el caso mexicano la información pudo obtenerse fácilmente, para el análisis del caso argentino fue necesario el apoyo del Posgrado en Estudios Latinoamericanos dirigido por el Dr. Lucio Oliver, y del Programa de Movilidad Internacional de Estudiantes de la Dirección General de Estudios de Posgrado de nuestra Universidad, para la realización de una estancia de investigación en la Universidad de Buenos Aires, bajo la asesoría del Dr. Atilio A. Borón. La estancia de investigación permitió realizar el análisis respectivo en bibliotecas y hemerotecas de la Ciudad de Buenos Aires y conocer de cerca la realidad social argentina. Agradezco a los doctores Lucio Oliver y Atilio A. Borón el apoyo para la relación de la estancia de investigación y al Programa de Movilidad las facilidades otorgadas.

Considero importante destacar que el trabajo intenta realizar un trabajo multidisciplinario que se nutrió no sólo de los seminarios cursados dentro del programa de Maestría en Estudios Latinoamericanos de la UNAM, y del trabajo del grupo de Crítica Jurídica, sino también de las reflexiones del seminario interno del Área de Investigación Problemas de América Latina del Departamento de Política y Cultura de la UAM Xochimilco.

## **I. Las relaciones jurídicas en el Estado moderno y sus transformaciones bajo el neoliberalismo.**

### **1. El derecho en el capitalismo.**

Como ya se ha señalado, Karl Marx en la *Introducción general a la crítica de la economía política* escrita en 1857 escribió que las instituciones jurídicas responden directamente a cada forma de producción establecida en la organización social. Es decir, que “toda forma de producción engendra sus propias instituciones jurídicas”<sup>1</sup> y que su incompreensión deriva de que ambas categorías no son relacionadas, lo que implica la separación del estudio de la realidad social en las disciplinas políticas y jurídicas frente a las económicas.

Para evitar incurrir en el error señalado por Marx, al estudiarse las instituciones jurídicas y políticas del modo de producción capitalista, no debe dejarse de lado que éstas son propias de una determinada forma de organización social para la producción y de una determinada forma de dominación entre los hombres. Así, en el Estado moderno las instituciones jurídicas y políticas responden a la forma de organización capitalista, lo que implica que responden a una forma de producción que se basa en la dominación y explotación de una clase denominada burguesía sobre otra, llamada proletariado, la cual ha sido resultado del histórico arrebató de los medios de producción y de la separación del productor de sus instrumentos de trabajo.

La dificultad para observar el funcionamiento y correlación de estas normas jurídicas con el modo de producción en el capitalismo se debe a que se trata de normas desarrolladas a través de siglos, muchas de las cuales han sido reutilizadas a pesar de haber surgido antes del capitalismo, como es el caso del derecho romano. Asimismo, se trata de normas que se han perfeccionado con el paso del tiempo, que se han transformado en el desarrollo histórico de la lucha de clases y que han cambiado su utilidad para el mantenimiento de la forma de organización social. Adicionalmente, la dominación burguesa posee una herramienta central que le permite legitimarse frente a las demás clases sociales: el hecho

---

<sup>1</sup> Marx K., *Introducción general a la crítica de la economía política*, Siglo XXI editores, México, pág. 38.

de que su discurso, esto es, el discurso liberal, sea ilustrado; es decir, se nutre del proceso de la Ilustración para legitimar su lugar de clase dominante, por ello, Karl Marx señaló que:

... La sociedad burguesa es la más compleja y desarrollada organización histórica de la producción. Las categorías que expresan sus condiciones y la comprensión de su organización permiten al mismo tiempo comprender la organización y las relaciones de producción de todas las formas de sociedad pasadas...<sup>2</sup>

La cristalización de las relaciones de dominación en normas jurídicas dentro del liberalismo puede observarse a través del surgimiento y desarrollo histórico de cada una de éstas y en la función que cumplen en el denominado *Estado moderno*, que es la estructuración del estado en el modo de producción capitalista. Así por ejemplo, Perry Anderson<sup>3</sup> señala que durante la crisis de la economía y sociedad feudales europeas del siglo XV y su transición al capitalismo, se produce el llamado *Estado Absolutista* que llevó al establecimiento de un ejército profesional, una burocracia civil permanente, un sistema de impuestos, un derecho codificado y el *gran invento* de la diplomacia como reacción de la nobleza amenazada por el ascenso burgués:

Los cambios en las formas de explotación feudal que acaecieron al final de la época medieval no fueron en absoluto insignificantes; por el contrario, son precisamente esos cambios los que modificaron las formas del Estado. El absolutismo fue precisamente eso: un aparato reorganizado y potenciado de dominación feudal, destinado a mantener a las masas campesinas en su posición social tradicional...  
... El Estado absolutista nunca fue un árbitro entre la aristocracia y la burguesía ni, mucho menos, un instrumento de la naciente burguesía contra la aristocracia: fue el nuevo caparazón de una nobleza amenazada...  
...El resultado fue un desplazamiento de la coerción política en un sentido ascendente hacia una cima centralizada y militarizada...<sup>4</sup>

El resultado de los procesos de transformación del feudalismo al capitalismo plasmados en el estado absolutista en occidente, significó también el establecimiento de un orden jurídico absolutista, y al tener éste como base la característica de la reacción de la nobleza, configuró un derecho correlativo, es decir, un derecho absolutista, que si bien comienza a

---

<sup>2</sup> Marx Karl, *Ibíd.*, Pág. 55.

<sup>3</sup> Anderson Perry, *El Estado absolutista*, siglo XXI editores, México.

<sup>4</sup> Anderson Perry, *Ibíd.*, Pág 12- 14.

adquirir características que responden a las exigencias de la nueva clase social emergente (la burguesía), significó “el reforzamiento del dominio de la clase feudal tradicional”<sup>5</sup>.

Es el politólogo alemán Reinhard Kühnl quien señala las características que tiene el derecho moderno desde el siglo XVIII: una codificación que hace previsible la actuación del Estado en la mayoría de las circunstancias que se puedan presentar en las relaciones entre los individuos, el establecimiento de una barrera de derechos inmanentes al hombre en tanto individuo por el sólo hecho de haber nacido y oponibles contra cualquier actuación del Estado (en particular la que pretenda vulnerar el derecho de propiedad); la limitación legal del poder del gobernante a través del Parlamento que se encargará de crear las leyes (de ahí el surgimiento de la llamada *división de poderes*), el respeto estatal a la recién creada esfera de la autonomía privada a través de la supeditación de la esfera estatal (ahora pública) a éste, y todo ello mediante una argumentación sólidamente ilustrada. Kühnl conceptualiza de la siguiente manera lo que denomina el *modelo de estado de derecho* en el liberalismo:

De lo dicho resulta el siguiente modelo de Estado de derecho liberal, basado en los intereses de la burguesía: los individuos libres e iguales de derecho regulan sus mutuas relaciones mediante contratos privados, libremente acordados, tanto si se trata de cuestiones políticas, económicas o de otro tipo. Esta concepción del contrato está hecha <<a imitación del proceso de cambio entre poseedores de mercancías que compiten libremente>>. Tanto el horario laboral como el matrimonio, las relaciones comerciales y los acuerdos del parlamento, así como las instituciones del Estado, son el resultado de unos acuerdos pacíficos entre unas partes jurídicamente iguales<sup>6</sup>

Para Kühnl la llamada *seguridad jurídica* se vuelve central en la configuración del estado de derecho en el liberalismo. Si bien es posible argumentar que en la acumulación de capital es poco importante una norma jurídica, lo cierto es que la seguridad jurídica proporciona al propietario seguridad en el sentido de que ni el Estado, el desposeído u otro propietario podrá arrebatarle sus posesiones, y por tanto, podrá seguir acumulando capital con respaldo jurídico e institucional:

---

<sup>5</sup> Anderson Perry, *Ibidem*, pág. 24

<sup>6</sup> Kühnl R., “El liberalismo”, en Abendroth, Wolfgang y Lenk, *Introducción a la ciencia política*, Barcelona, Anagrama, 1971, pág. 81.

Puesto que toda acción arbitraria del estado interferiría el sistema económico basado en cálculos racionales, se preveía eliminar de la actividad estatal el factor de la decisión personal imprevisible. El dominio de las personas tenía que ser sustituido por el de las leyes...

... La finalidad de las leyes es la <<seguridad legal mediante la previsibilidad>>, pero en modo alguno la justicia social. Esta debería producirse mas bien de forma espontánea a través de mecanismos del mercado libre, que concede a todo individuo las posibilidades de ascenso correspondiente a su eficacia<sup>7</sup>.

Para Oscar Correas, el derecho moderno se caracteriza por la *técnica lingüística del derecho subjetivo*<sup>8</sup>, es decir, una técnica discursiva que instaura la diferencia entre sociedad civil y estado, y prohíbe las conductas que impedirían la reproducción de las relaciones económicas características de la modernidad, obligando a producción aquéllas que aseguran su reproducción:

La forma como el derecho moderno consigue la reproducción social, la reproducción de las relaciones mercantiles capitalistas, es lo que hace moderno al derecho moderno. La forma como el derecho moderno ataca las conductas indebidas, y promueve las debidas, es lo moderno del derecho moderno. La “forma” no puede ser sino la estrategia discursiva, puesto que el derecho es un recurso discursivo de la sociedad para autorreproducirse<sup>9</sup>

## 2. El papel de los derechos humanos.

Las declaraciones de derechos humanos también son centrales en la construcción del moderno estado de derecho. Su fuerte contenido ilustrado ha hecho muy difícil su cuestionamiento y el establecimiento de su funcionalidad en la forma moderna de organización social, no obstante su peso central ocurre en la defensa de la propiedad privada. Así, cuando el Tercer Estado proclamó en Francia la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* (1789) estableció, además de la libertad y la igualdad jurídica, la elevación de la propiedad a derecho *inviolable y sagrado*<sup>10</sup> y la determinación de que la

---

<sup>7</sup> Kühnl R., *Ibíd.*, pág. 82.

<sup>8</sup> Correas Oscar, “*Los derechos humanos y el estado moderno (¿Qué hace moderno al derecho moderno?)*”, En *Acerca de los derechos humanos*” en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, no. 37, Universidad de Granada, España, 2003.

<sup>9</sup> *Ibíd.* Pág. 279.

<sup>10</sup> El artículo 17º de la Declaración de los derechos de Hombre y del Ciudadano de 1789 señala: “Siendo las propiedades un derecho *inviolable y sagrado*, nadie puede ser privado de ellas, sino cuando la necesidad



ley es la “expresión de la voluntad general”<sup>11</sup>. Los planteamientos que señalan que la ley es expresión de la voluntad general y que el parlamento es quien tiene el derecho a crear las leyes, se encuentran directamente relacionados con la historia de las revoluciones burguesas, ya que el parlamento es el instrumento político mediante el cual la burguesía ha tomado el poder: en Inglaterra a través de la creación de una monarquía constitucional parlamentaria al concluir la *Revolución Gloriosa* (1688) y en Francia, con la constitución del Tercer Estado en Asamblea Nacional (1789). Reinhard Kühnl hace la crítica del carácter fuertemente burgués e ilustrado de la declaración de los derechos del hombre:

La expresión intelectual de la clase burguesa en alza es la Ilustración, que se convierte en arma decisiva en la lucha contra la nobleza laica y clerical: contra el Estado absoluto y el paternalismo de la iglesia. Al principio de la tradición, la Ilustración contrapuso el principio de la razón; al principio del legitimismo y de los privilegios estamentales, contrapuso el iusnaturalismo racionalista, el cual concedía determinados derechos naturales a toda persona. A partir de entonces, toda institución y toda medida gubernamental tenía que justificarse ante el tribunal de la razón...

... En la historia del espíritu, estos catálogos de derechos fundamentales se hallan dentro de la tradición de la Ilustración, la cual concede a todo individuo unos derechos innatos (<<derechos del hombre>>), independientemente de su clase social o raza, y que –partiendo del individuo– construye el Estado a modo de asociación de individuos constituida por medio de un contrato. Pero desde el punto de vista sociológico, tales catálogos de derechos fundamentales están realizados de acuerdo con las necesidades de la burguesía, la cual, en su lucha contra el absolutismo, identificaba sus propios intereses con los de la humanidad entera<sup>12</sup>

Es en *La cuestión judía*, escrita en 1943, donde K. Marx analiza los fundamentos de los derechos humanos. Para Marx los derechos humanos se fundamentan en individuos aislados inexistentes ya que en el mundo real éstos se encuentran en convivencia y organizados en clases sociales. Para Marx los derechos humanos se sustentan en la triada libertad económica- igualdad jurídica- propiedad:

---

pública, legalmente comprobada, lo exija evidentemente y bajo la condición de una justa y previa indemnización”, las cursivas son mías.

<sup>11</sup> EL artículo 6º de la Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 señala que: “*La ley es la expresión de la voluntad general*. Todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir personalmente o por medio de sus representantes a su formación. Debe ser la misma para todos, sea que proteja o que castigue. Todos los ciudadanos, siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos; según su capacidad y sin otras distinciones que las de sus virtudes y sus talentos”, las cursivas son mías.

<sup>12</sup> Kühnl R., *Ibíd.*, págs. 62 y 76.

La aplicación práctica del derecho de libertad, es el derecho de la propiedad privada... La *égalité*, aquí en su significado no político, es propiamente la igualdad de la *liberté* descrita más arriba... La seguridad es el concepto social más alto de la sociedad civil, el concepto de policía; toda la sociedad está ahí sólo para eso, para garantizar a cada uno de sus miembros la conservación de su persona, de sus derechos y de su propiedad... Lejos de considerarse al hombre un ser social, la propia vida social, la sociedad, aparece más bien como un cuadro exterior al individuo, como una limitación de su autonomía originaria. El único vínculo que los une es la necesidad natural, la necesidad y el interés privados, la conservación de sus propiedades y de su persona egoísta.<sup>13</sup>

Oscar Correas ha señalado que los derechos humanos son un discurso jurídico mitificado que conduce a justificar la propiedad privada de los medios de producción:

...la mitología de los derechos humanos, ... es una narración que, poco a poco, con apariencias de racionalidad, conduce -induce- al pensamiento a justificar la propiedad privada. Pero no la pequeña vivienda proletaria, sino la del patrón del sirviente que cortó el forraje<sup>14</sup>

Así, un derecho previsor del comportamiento, oponible a la actuación del Estado y fundamentado en la triada libertad económica- igualdad jurídica- propiedad constituye el núcleo duro del derecho moderno. No obstante, existen normas jurídicas que se han ido incorporando o desapareciendo conforme se adecua el modelo liberal al desarrollo y la historia de acumulación del capitalismo mundial e incluso, sufren también transformaciones de acuerdo con el papel que cumplen las distintas regiones del mundo en la llamada división internacional del trabajo. Así, por ejemplo, durante la acumulación originaria, también llamada génesis del capital, existieron leyes que despojaban a los pueblos de sus tierras y destruían ciudades, leyes que prohibían la no incorporación del desposeído al trabajo libre y leyes que reducían el salario: todo un entramado jurídico para la facilitación de la acumulación originaria al que Marx denominó *legislación sangrienta contra los expropiados*<sup>15</sup>. Y no es el único caso donde puede observarse la relación existente entre la etapa del desarrollo del capitalismo y avance de las luchas sociales a

---

<sup>13</sup> Marx Karl, *La cuestión judía*, Nuestra América Editorial, Buenos Aires, 2004, Pág. 39- 41

<sup>14</sup> Correas Oscar, "Los derechos humanos: entre la historia y el mito", en Revista *Crítica jurídica*, número 25, UNAM- FIDH- UBA, 2006, México, Pág. 300.

<sup>15</sup> Karl Marx, en el capítulo XXIV de *El Capital*, limitándose a estudiar el caso Inglaterra compila las leyes que tienen estas características: Actas y leyes de Enrique VII, Enrique VIII, Eduardo VI; Isabel I y Jacobo I. Destaca por su carácter en pro de la acumulación de capital, la prohibición, bajo pena de cárcel, a todo aquel patrón que pague jornadas superiores a lo señalado por el Statute of Labourers (Estatuto de Obreros) de Eduardo III en 1349, mismo que castigaba con mayor dureza a quien los percibía.

través de ordenamientos jurídicos: las leyes que establecen los derechos laborales de los trabajadores así como la diferenciación entre contrato de compraventa de cualquier mercancía frente al contrato de compraventa del trabajo, abundantes a partir de la primera mitad del siglo XX, se encuentran directamente vinculadas al avance de las luchas de los trabajadores y obreros en el mundo occidental, la clara división, oposición y desarrollo práctico de las dos mas importantes ideologías desarrolladas dentro de la historia del mundo moderno (liberalismo y socialismo), el surgimiento de un bloque de países abanderando la propuesta comunista acompañado de su fundamento *internacionalista*, y la necesidad del capitalismo de zanjar la grave crisis en la que se vio envuelta durante la tercer década del siglo y la actividad política de los trabajadores; por ello se les *concedió* cierta protección jurídica y *derechos*.

La salida de la crisis del capitalismo conocida comúnmente como *la gran depresión*, que se inició con la caída estrepitosa de las grandes bolsas de valores del mundo en 1929, fue planteada intelectualmente por el británico John Maynard Keynes y esta solución también se vio reflejada en ordenamientos jurídicos. Se trataba, según Keynes, de impulsar el pleno empleo y el consumo de los trabajadores, para movilizar las economías nacionales y con ello la economía mundial, mediante una alianza entre el capital y el trabajo en el que ambas clases sociales pensaban en los objetivos de la clase contraria y no únicamente en los propios. En esta etapa del desarrollo del capitalismo que es conocida como *Estado de Bienestar*, que fue impulsada fuertemente a partir de 1945, el Estado interviene en la economía nacional e impulsa los derechos sociales, lo que conllevó a una estructuración jurídica respectiva. Con ella se difuminan por el mundo occidental los códigos laborales, y los ordenamientos jurídicos destinados a la supuesta protección de las clases sociales más bajas (mediante el acceso a la educación, la salud y la alimentación), así como la intervención del estado en la economía (particularmente en las áreas vinculadas a recursos naturales y estratégicos de cada nación), todo ello sin alterar el núcleo duro del liberalismo, que es la protección jurídica de la propiedad privada, con pequeñas restricciones a la libertad de comercio y con la exigencia de la seguridad jurídica en las áreas libres de comerciar.

Hay quienes argumentan que no es posible vincular las normas jurídicas del Estado moderno con el modo de producción capitalista ya que el derecho moderno tiene como fuente principal el derecho civil romano, por lo tanto sus normas son previas al modo de producción capitalista y como consecuencias sus objetivos de justicia trascenderían las formas de organización social. Esta afirmación es incorrecta, y en realidad oculta el proceso histórico de redescubrimiento del derecho romano durante el Renacimiento (y el Estado Absolutista), así como las dinámicas sociales y comerciales que llevaron a dicho redescubrimiento, lo que implica creer erróneamente que durante la Antigüedad, la Edad Media y la modernidad, ha prevalecido como eje central de las dinámicas sociales la defensa a ultranza de la propiedad privada, a pesar de que es una característica particular del estado moderno y lleva a olvidar que la característica de la forma de organización feudal es el pensamiento ascético, que impide que la acumulación sea acumulación de capital, pues forma parte de las actitudes condenables y que las relaciones jurídicas existentes se establecen a través de los feudos y el vasallaje, en las que la propiedad y el uso de los medios de producción no se encuentran separados.

El Renacimiento, que inició en Italia en el siglo XII pero logró expandirse al resto de Europa, significó en términos generales un redescubrimiento de la humanidad a través del ideal del hombre en la Antigüedad, particularmente a través del hombre de la antigüedad romana. Ese mirar al pasado como idoneidad, que para P. Burke es un mito, significó recuperar la lengua, las artes y la forma de vida de la Roma antigua. En el caso del derecho, se trató de la relectura y reutilización del derecho romano por su fuerte contenido mercantil, que servía de fundamental apoyo para satisfacer las necesidades de la naciente burguesía. En palabras de Henri Pirenne, en la primera mitad del siglo XV:

...Una nueva clase de capitalistas aparece a la vez en todas partes: Flandes, Francia, Inglaterra, y en las ciudades de Alemania del sur que están en relaciones con Venecia. La forman hombres nuevos...

Tienen una divisa, la eterna divisa de los conquistadores de la riqueza: la libertad. La libertad que sus predecesores del siglo XII reclamaron contra las trabas del régimen agrícola y feudal que estorbaban la expansión del comercio. La que reclaman es la que les librerá de la reglamentación urbana, de los monopolios de los oficios, de las restricciones impuestas a la compraventa, de la inspección de los mercados, de los salarios fijados por la ley, del aprendizaje oficial y de los privilegios que, en cada ciudad, reservan en el comercio a los burgueses y reducen al extranjero a condición de

paria. Pretenden conseguir que la industria y el comercio entren a formar parte del derecho común...<sup>16</sup>

La recuperación del derecho romano en el Renacimiento, no significó la simple copia de las normas del imperio romano, sino una reelaboración en la que se suprimieron reglas vinculadas directamente con la Antigüedad y que carecerían de sentido y utilidad en la nueva mentalidad que se estaba gestando con la separación del pensamiento terrenal del religioso, y comenzaron a expandirse conforme se difuminó el movimiento renacentista en el resto de Europa, y conforme fue utilizado en las nuevas dinámicas comerciales que cada vez era más ágiles, lo que favoreció el desarrollo del capital libre apoyado por el derecho civil romano y su concepción sobre la propiedad y los contratos. En palabras de Perry Anderson, la expansión del derecho civil romano logró incorporar prácticamente a la totalidad de los países de la Europa occidental:

A partir de su primer descubrimiento en el siglo XII, los conceptos legales romanos comenzaron a extenderse gradualmente hacia el exterior de Italia. A finales de la Edad Media, ningún país importante de Europa occidental estaba al margen de este proceso. Pero la <recepción> decisiva del derecho romano –su triunfo jurídico general- ocurrió en la era del Renacimiento, correlativamente con la del absolutismo<sup>17</sup>

Si bien la recuperación del derecho romano fue de suma utilidad para la burguesía en ascenso, también lo fue, en un primer momento, para la nobleza que se resistía a perder el poder, ya que a través de su utilización pudo centralizarlo y mantenerlo temporalmente, pues era “el arma intelectual más poderosa que tenían a su disposición para sus característicos programas de integración territorial y centralismo administrativo”<sup>18</sup>. Así, la recuperación del derecho romano durante el Renacimiento y el Estado Absolutista sirvió de base y fue funcional para la configuración de la nueva forma de organización social: el capitalismo. En síntesis, el derecho romano fue recuperado, inicialmente porque forma parte de las instituciones de la Antigüedad que fueron revaloradas por el Renacimiento, pero también porque, al tener como eje central el derecho civil, fue sumamente útil para los intereses de la naciente burguesía y porque la nobleza, al reaccionar contra el ascenso

---

<sup>16</sup> Pirenne H, *Historia de Europa. Desde las invasiones hasta el siglo XVI*, FCE, México, Pág. 380.

<sup>17</sup> Anderson Perry, *Ibidém*, Pág. 19.

<sup>18</sup> Anderson Perry, *Ibid.*, Pag 22.

burgués utilizó el derecho romano para centralizar el poder, generándose así el llamado Estado Absolutista.

También hay estudiosos del derecho que suelen argumentar que son correctas las afirmaciones de la representación y/o relación de las normas jurídicas en las formas de organización social en virtud de que la norma jurídica no es intemporal y va de la mano del *desarrollo* y los cambios de la *sociedad*. Este argumento, que se congratula de que el derecho no sea estático, al ser planteado como parte de la dinámica social es sumamente conservador, ya que omite y olvida que dicha sociedad es igual en términos jurídicos pero no en términos económicos, hace de lado el hecho de que a través de la historia, la humanidad se ha organizado de determinadas formas para la producción y en ellas ha existido una relación de dominación y explotación entre las clases sociales. Y al hablar de *sociedad* también olvida que la característica de la forma de organización social contemporánea es la que se centra en la contradicción trabajo- capital, y que se basa en un robo legalizado, denominado plusvalor. La presente investigación se aparta radicalmente de esa postura, pues lo que intenta observar, no es la supuesta forma en que el derecho acompaña a la sociedad de libres e iguales jurídicamente, sino la forma en que el derecho acompaña a un modo de organización social (el capitalismo), de determinado momento histórico (el neoliberalismo), que se basa en la contradicción trabajo- capital y en la profunda e injusta desigualdad social y económica.

Oscar Correas ha señalado que la publicación en 1804 de Código Civil francés -también llamado Código Napoleónico-, en el cual se establecieron la libertad individual, la libertad de trabajo y la laicidad del Estado, es un punto cima en la recuperación del derecho romano:

Esta “resurrección” del derecho romano, que es lo que hay que explicar, significó el inicio de una fulgurante carrera que culminó en el Código de Napoleón, donde fue tamizado de sus resabios precapitalistas, para adquirir un *status* privilegiado que lo ha mantenido hasta hoy, junto a la Introducción al Derecho, en la puerta de entrada del mundo jurídico que se enseña en las escuelas de jurisprudencia.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Correas Oscar, *Introducción a la crítica del derecho moderno*, Fontamara, México, 2000, Pág. 50.

Los triunfos del ejército francés sobre los principados contrarrevolucionarios, bajo el mando de Napoleón Bonaparte entre 1804 y 1815, hicieron posible la difusión del Código Napoleónico y su fuerte contenido burgués:

En todos estos territorios (quizá con la excepción del Gran Ducado de Varsovia), las instituciones de la Revolución francesa y el Imperio napoleónico eran automáticamente aplicadas o servían de modelo para la administración local: el feudalismo había sido abolido, regían los códigos legales franceses, etc. Estos cambios serían más duraderos que las alteraciones de las fronteras. Así, el código civil de Napoleón se convirtió en el cimiento de las leyes locales de Bélgica, Renania (incluso después de su reincorporación a Prusia) e Italia.<sup>20</sup>

### **3. El ascenso del neoliberalismo: periodización y coyuntura.**

Existe un sin número conceptualizaciones sobre lo que es el modelo neoliberal, muchas de ellas con ciertas ambigüedades, por ello, para términos de esta investigación, he elaborado un concepto que considero posee mayor precisión en lo que respecta a su relación con el modo de producción capitalista. Así, el modelo neoliberal es entendido en este trabajo como las políticas económicas de una nueva fase de acumulación de capital (que en términos generales significa una ofensiva del capital contra el trabajo), que comienza a aplicarse en el mundo como supuesta salida a la crisis del capitalismo mundial tras el agotamiento del *Estado de Bienestar Keynesiano* en la década de los setenta (S. XX) expresada en elevados índices de inflación alrededor del mundo.

No existe un consenso sobre a partir de cuando es que comienza a generalizarse su aplicación en el mundo y en América Latina, no obstante su base *teórica* es *Camino de servidumbre*, escrita por el austriaco Friedrich Hayek en 1944 y la escuela formada por él en Suiza denominada *Mont Pélerin* (1947) en la que participaron Milton Friedman, Karl Popper, Von Mises y K. Polanyi, entre otros. Es Perry Anderson quien realiza una periodización mas precisa del inicio de la aplicación del modelo neoliberal:

La hegemonía de este programa no se realizó de la noche a la mañana. Llevó más o menos una década, los años '70, cuando la mayoría de los gobiernos de la OECD (Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica) trataba de aplicar

---

<sup>20</sup> Hobsbawm Eric, *Las revoluciones burguesas 1789- 1848*, (La era de la Revolución), Editorial Crítica, segunda edición rustica, Barcelona, 2003, Pág. 96.

remedios keynesianos a las crisis económicas. Pero al final de la década, en 1979, surgió la oportunidad. En Inglaterra fue elegido el gobierno Thatcher, el primer régimen de un país capitalista avanzado públicamente empeñado en poner en práctica un programa neoliberal. Un año después, en 1980, Reagan llegó a la presidencia de los Estados Unidos. En 1982, Kohl derrotó al régimen social-liberal de Helmut Schmidt en Alemania. En 1983, Dinamarca, Estado modelo del Bienestar escandinavo, cayó bajo el control de una coalición clara de derecha el gobierno de Schluter. Enseguida, casi todos los países del norte de Europa Occidental, con excepción de Suecia y de Austria, también viraron hacia la derecha. A partir de ahí la ola de derechización de esos años fue ganado sustento político...<sup>21</sup>

En América Latina, es en Chile, bajo la dictadura militar de Augusto Pinochet, cuando se aplica por primera vez el modelo neoliberal y a pesar de no ser el primer país que inicia las políticas neoliberales, es posible señalarlo como el primero que aplica el neoliberalismo como todo un programa político y económico de acumulación de capital con cierta coherencia en tanto modelo económico para la acumulación. Este programa no es iniciado en la dictadura militar chilena inmediatamente después de cometido el golpe de estado en 1973, sino dos años después, luego de haber disminuido mediante la muerte y la tortura, a los partidarios del gobierno socialista de Salvador Allende.

La tendencia a aplicar este modelo económico en América Latina se fue expandiendo en la región a través de dictaduras militares o gobiernos antidemocráticos, así, a Chile le siguieron como ejemplo económico Uruguay, Argentina, Perú y Guatemala, entre otros. En México, el inicio de la aplicación del modelo neoliberal lo realiza el gobierno del Partido Revolucionario Institucional (especie de partido de estado), el cual tras décadas de elecciones fraudulentas, mantenía el poder aunque carecía de legitimidad. Aunque esto no significa que así ocurrió en todos los países de la región, ya que también gobiernos democráticos (en términos liberales) se dieron a la tarea de iniciar dicha reestructuración.

La época llamada de *transición a la democracia en América Latina*, que comienza con el regreso a la constitucionalidad en Argentina (1982), conlleva la aplicación del modelo neoliberal, e ideológicamente fue acompañada por la imposición del llamado pensamiento único y la crisis del pensamiento crítico. Perry Anderson ha llamado a esta época el

---

<sup>21</sup> Anderson Perry, "Neoliberalismo: un balance provisorio" en Sader y Gentili (compiladores) *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*, ICL- Editorial de Ciencias Sociales, Cuba, 2003, Pág. 19.



*segundo aliento de los gobiernos neoliberales.*<sup>22</sup> En esta época el modelo se profundiza en la región gracias a que ha generado cierto consenso, pues ideológicamente se ha trabajado a la población, enseñándole a equipar democracia con capitalismo y a confundir libertad con libre mercado. La caída del *socialismo real* implicó un fuerte golpe moral para los sectores progresistas que habían sobrevivido a las dictaduras militares, lo que debilitó la posibilidad de plantear como alternativa a la crisis del modelo de bienestar una propuesta socialista. Así, entre las diversas clases sociales, se difundió la idea de que no había alternativa al capitalismo, que el socialismo era el ejercicio totalitario stalinista, y que lo único que podía hacerse era *insertarse* en la economía global, omitiendo y dejando de lado la existencia de una división internacional del trabajo, al tiempo que se divulgaba el fin de la lucha de clases como fin de la historia. Así, el ingreso de los países de la región a la democracia liberal fue acompañado de la aplicación del neoliberalismo.

#### **4. Capitalismo y neoliberalismo: diferencias epistemológicas.**

Es necesario hacer una pausa y subrayar la diferencia existente entre el capitalismo y el neoliberalismo. Esta separación epistémica, si bien es necesaria en cualquier lucha política, también lo es en cualquier estudio que desee comprender la realidad social contemporánea. Suele cometerse el error de que, en los análisis sociales, el modelo neoliberal resulte el responsable de la tragedia que vive la humanidad. Y si bien la afirmación es sustancialmente correcta, no diferenciarlo del capitalismo conlleva a creer que, al eliminarse el neoliberalismo en los países y/o región, se solucionarán los problemas sociales. Esto no es del todo cierto, en virtud de que el modelo neoliberal es el conjunto de políticas económicas que responden a una fase más de acumulación del modo de producción capitalista, sumamente feroz y salvaje contra los sectores sociales más desprotegidos, pero la relación que se encuentra presente, a partir de la acumulación originaria y en toda la historia del capitalismo, es la existente entre el trabajo libre y el capital. Esto significa que, aunque fuese eliminado el modelo neoliberal, subsistiría la contradicción capital- trabajo si no se plantea una forma de organización social distinta a la de la sociedad burguesa. La relación capital- trabajo, por sí misma implica la obtención de

---

<sup>22</sup> *Ibíd.*, pág. 23.

plusvalor y la dominación de una clase propietaria sobre otra desposeída, relación que podría subsistir sin el neoliberalismo. Esta relación entre el modo de organización social (capitalismo) y sus fases históricas de acumulación pueden ser observadas en la transformación de las legislaciones del liberalismo, pero el elemento permanente es la protección a la propiedad privada, aunque la forma en que se protege, e incluso extiende la protección depende del momento histórico de acumulación.

## 5. Las cartas de intención.

Como ya se ha señalado, el momento coyuntural que ayudó a que se utilizara el modelo neoliberal fue la crisis del Estado de bienestar (que llevó a niveles de inflación sumamente altos). Dicha crisis, tuvo un momento clímax en América Latina cuando México se declaró en moratoria, respecto a sus créditos internacionales, en el año de 1982. La grave situación económica derivada del naufragio del *Estado de Bienestar* y la exigente necesidad de ingresos para que el Estado pudiese enfrentarla fue aprovechada por los organismos financieros y acreedores internacionales, los cuales en palabras de Bulmer-Thomas<sup>23</sup>, formaron de *facto* un cártel de acreedores. Se trata de una serie de instituciones financieras internacionales que a partir de la consolidación de la hegemonía norteamericana tras las Segunda Guerra Mundial, cobraron relevancia como organismos facilitadores de crédito a los países que lo necesitaren, entre ellos, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En América Latina, dichos organismos han otorgado créditos financieros mediante la firma de las llamadas *Cartas de intención* (que también tienen otros nombres en función del país deudor), las cuales son poco conocidas y contienen los compromisos que asume cada país para poder ser beneficiarios de dichos créditos. En virtud de que el argumento (sumamente cuestionable) de que el causante de la crisis de inflación es el Estado por su irresponsable manejo de las finanzas públicas, los compromisos que estos adquieren para con los organismos financieros son las llamadas *reformas estructurales*, que son una serie de acciones que el Estado llevará a cabo a cambio del crédito mencionado. Existe un tema sumamente importante que escapa a los objetivos de esta investigación pero que debe ser colocado

---

<sup>23</sup> Bulmer-Thomas, *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, FCE, México.

sobre la mesa de debate jurídico y político: se trata de la constitucionalidad, la legalidad y la legitimidad de las *Cartas de intención* en virtud de que son instrumentos jurídicos que obligan al Estado, que son compromisos poco conocidos, y que algunas de estas cartas fueron firmadas durante gobiernos de facto y otras tantas sin haber sido revisadas y/o autorizadas por el Congreso respectivo (dependiendo del procedimiento señalado en la constitución de cada país en el tema de los compromisos internacionales). Dichas *Cartas de intención* han sido acompañadas de un sinnúmero de *recomendaciones* para que cada deudor pueda *salir del subdesarrollo*, las cuales han sido elaboradas también por los organismos acreedores. En virtud del elevado número de documentos que contienen las recomendaciones (cada organismo financiero suele publicar entre uno y tres anualmente), para los efectos de esta investigación se han agrupado en cinco ejes que son considerados el núcleo duro del modelo neoliberal. No obstante, y debido a su importancia, cabe destacar de entre el gran número de recomendaciones, dos documentos centrales: la agenda de contrarreformas elaborada por el Banco Mundial en 1996 denominada *¿Qué significa para el Banco Mundial la reforma del Estado?*, y el documento publicado en 1998 llamado *La larga marcha: Una agenda de reformas para la próxima década en América Latina*, los cuales tuvieron la finalidad de organizar las contrarreformas en la línea de las que ya han sido aplicadas. Aquí cabe recordar lo dicho por Atilio A. Borón<sup>24</sup> en el sentido de que las llamadas *reformas* estructurales, no son sino *contrarreformas*, en virtud de que históricamente, en términos políticos se ha denominado *reformas* a aquellas decisiones políticas y su ejercicio que generan cierto bienestar social y *contrarreformas* a aquellas que van en un sentido contrario. Por ello el uso de la palabra *reforma* en la aplicación del modelo neoliberal es incorrecto pero funcional ideológicamente a sus ejecutores.

## **6. Los ejes centrales del modelo neoliberal y su representación en los usos del derecho.**

Son muchas las expresiones y reestructuraciones estatales realizadas con y para el neoliberalismo, desde la liberalización comercial, las privatizaciones de las empresas públicas, la contención del costo de la fuerza de trabajo, el desentendimiento del Estado de

---

<sup>24</sup> En Borón A, *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2003, Pág. 19.

los problemas de desigualdad social, hasta su rostro dominante como capital financiero. Por la dificultad que implica señalar cada documento que contiene recomendaciones (algunos incluso sólo es posible obtenerlos previa adquisición directa con el organismo acreedor), a continuación se mencionan los 5 ejes centrales, que forman el núcleo duro del modelo neoliberal.

- i. Eliminación de la protección a la fuerza de trabajo y su sometimiento a la ley de la oferta y la demanda, para contener su costo.

Este proceso, que ha sido generalmente denominado como *reforma laboral* o *flexibilización laboral*, se encuentra directamente vinculado con la acusación neoliberal de que los sindicatos poseen el monopolio de la fuerza de trabajo, lo que hace más cara la utilización del trabajo humano al ser el monopolio una distorsión del mercado. Asimismo, parte de la acusación de que el Estado, al proteger al trabajador lo vuelve perezoso y sin incentivos para producir. Por ello, la receta señala que el trabajo debe ser considerado una mercancía más del proceso productivo, y por tanto, debe ser sometido a la ley de la oferta y la demanda, lo que implica el abaratamiento de su costo, en virtud de que en condiciones de libre mercado, siempre existirá alguien dispuesto a vender su fuerza de trabajo por una mínima paga, sobre todo ante el exceso de mano de obra, la demanda de trabajo y la escasa oferta de éste. Por ello mismo, una máxima del neoliberalismo, señala que dentro del desempleo existe una proporción de este que debe ser considerado *normal*, sin importar que ello ponga en juego la vida de seres humanos. La consideración de que el costo del trabajo es alto para el capital, lleva también a la disminución de los derechos sociales que habían sido conquistados desde finales del siglo XIX, pues su proceso de abaratamiento significa la posibilidad de aumentarle horas de trabajo (sin el pago extra correspondiente), la eliminación del pago de la seguridad social, la posibilidad de contratar por menos de 8 horas al trabajador aumentando su productividad en las horas efectivas de trabajo, el desentendimiento de las obligaciones de aportación para vivienda y jubilación de los trabajadores por parte del patrón, e incluso el establecimiento de periodos de prueba al trabajador, que otorgan al patrón la posibilidad contratar y despedir continuamente a los trabajadores sin mínimas obligaciones legales de cualquier índole. Cabe señalar que en la

búsqueda del abaratamiento del costo del trabajo y contrario al argumento neoliberal, el Estado, como en las demás contrarreformas, también es un decidido actor e impulsor, ya que además de realizar las reformas legales respectivas, también se dedica a contener el costo de la fuerza de trabajo a través de la figura llamada *salario mínimo*, que si bien surgió como propuesta en 1796 en Inglaterra, tuvo particular relevancia durante el Estado de Bienestar. En el caso del neoliberalismo, el establecimiento de un salario mínimo, lejos de establecer un costo del trabajo con el que el trabajador y su familia puedan subsistir, educarse y esparcirse, funciona como válvula de escape ante posibles protestas sociales, ya que coloca a los representantes sindicales en una mesa de dialogo de la que se conocen previamente sus resultados, pero que los legitima con su participación.

- ii. Retiro del Estado de las actividades económicas y privatización de todas aquellas empresas que puedan otorgar beneficios a los particulares, incluyendo las áreas de salud, educación y recursos estratégicos de cada país.

Como se ha señalado, la falacia neoliberal exige el retiro del Estado de las actividades económicas. Se trata de un argumento que se basa en las oposiciones liberales *Estado-mercado*, y *estado- sociedad civil*, en las que, al exigirse el retiro estatal, se está planteando su apertura al libre mercado. Inicialmente, se trata de una falacia en el sentido de que en esa supuesta *retirada estatal* es el mismo Estado el que decide a qué individuo o grupo particular le otorga la posibilidad de explotar económicamente el área, sector o empresa privatizada. Pero también es una falacia en dos sentidos más: por un lado porque el estado actúa al vigilar el supuesto cumplimiento de las normas jurídicas y que no existan distorsiones al mercado, lo que implica una acción por omisión; y finalmente, es una falacia porque cuando las actividades comerciales privadas fracasan, el Estado toma el medio de producción, lo sana financieramente, envía su costo a la deuda pública, y lo otorga nuevamente a los particulares.

Es necesario ser más precisos cuando se señala que el Estado otorga a particulares la posibilidad de explotar económicamente un área, sector o empresa, en virtud de que dicho traslado se realiza a través de un contrato de compra- venta o de una concesión, en el cual

el supuesto comprador o concesionario cubre el precio y los requisitos que establece el Estado. Dichos requisitos suelen ser denominados, en los estudios del derecho positivo, como capacidad económica y técnica, es decir, lo que implica tener los conocimientos y capital acumulado para realizar nuevas inversiones, por lo tanto, sólo puede ser otorgado a propietarios de medios de producción y no a cualquier simple y llano individuo y/o colectivo. A pesar de lo injusto que puede ser *per se* este procedimiento, ya que pueden existir comunidades, pueblos, organizaciones sociales y cooperativas con intenciones de trabajar en esa área productiva, hay que sumarle que, en los hechos, dicho traslado ha ocurrido de manera poco transparente. Así lo ejemplifican muchos casos alrededor del mundo y en este sentido, también forma parte de una nueva etapa de acumulación de capital, ya que la discrecionalidad y poca transparencia en su otorgamiento ha creado nuevos propietarios de medios de producción que no lo son por herencia. Podría argumentarse que la poca transparencia es una característica de los países de la periferia del sistema mundial; no obstante, existen muchos ejemplos y evidencias de que esto ocurre en los centros de la economía mundial.

Finalmente, hay que señalar que la privatización de todo aquello en lo que el mercado y la clase dominante pueden obtener acumulación de capital ha llegado a extremos jamás imaginados en la historia del capitalismo. Así, además de ser privatizadas la gran mayoría de las empresas estatales, se incluyen ahora los recursos estratégicos de cada país y región del mundo, e incluso aquellos que son necesarios para la subsistencia humana, como los bosques, las playas y la misma agua dulce. También hay que incluir la privatización de ciertos servicios que durante siglos fueron considerados como de poca importancia para el capital, como la recolección de basura, la prestación de servicios médicos, entre muchos otros.

### iii. Apertura comercial al mercado internacional y liberalización financiera.

La apertura comercial exigida por el neoliberalismo significa abrir los mercados nacionales a las importaciones de mercancía en una supuesta relación de reciprocidad e igualdad jurídica en la que las producciones nacionales competirán libremente y por tanto, tenderán a

ser más eficientes, productivos y racionales en sus procedimientos, al tiempo que podrían vender sus productos en cualquier otro país (también del centro o de la periferia) con el que exista dicha apertura, la cual es realizada generalmente, a través de los tratados de libre comercio.

- iv. Para evitar distorsiones en el mercado, desentendimiento del Estado de los problemas de la desigualdad social a través de la eliminación de subsidios, las instituciones de seguridad social y de crear autonomía en los bancos centrales.

Durante el Estado de Bienestar, el desarrollo social fue entendido como parte de las obligaciones del Estado, y muchas veces, ante el reconocimiento por parte de las clases dominantes de la relación capital- trabajo, también como obligación de las burguesías nacionales (denominadas en ese entonces *sector patronal*), por ello, la legislación social les obligó a crear diversos tipos de fondos para solucionar ciertas necesidades de los trabajadores, como las de vivienda, educación, y salud, e incluso, el reconocimiento a gozar de un periodo vacacional en el cual, el trabajador no deja de recibir su salario. Así, existía un reconocimiento de hecho y de derecho, de la condición (de explotada) de la clase trabajadora. El financiamiento entonces, era realizado por parte del sector dominante y el Estado, pero el eje articular era éste último, de ahí la legitimidad que alcanzaron a tener ciertos regímenes políticos de la región, y en otras partes del mundo.

Pero como se ha señalado, el Estado de Bienestar conllevaba una concepción filosófica sobre las clases sociales y las obligaciones del Estado, y partía del reconocimiento de la relación trabajo- capital, proponiendo un pacto entre clases sociales. Por su parte, la propuesta neoliberal, parte de postulados epistemológicos radicalmente distintos, pues el concepto que tiene de sociedad no parte de su estructura clasista sino de la idea de que se trata de una sumatoria de individuos, egoístas, racionales y maximizadores que únicamente buscan obtener beneficios en todas las transacciones (comerciales o no) que realicen. Así, al poseer dichas características, los individuos son capaces de luchar por satisfacer sus necesidades y cuando el Estado intenta ofrecerle dichos satisfactores lo vuelve perezoso debido a su egoísmo nato. Por tanto, el gasto social que realizaba el mercado, además de

significarle un enorme déficit, inhibía la capacidad e iniciativa de los individuos para resolver sus propios problemas, al mismo tiempo que le cerraba las puertas al mercado para ocuparse de ellas, y realizar una distribución de mayor eficiencia a través de la ley de la oferta y la demanda. El argumento de lo oneroso que le resultaba al Estado dedicarse a resolver problemas sociales se vio reforzado con la crisis de la década de los años 70 y 80 (que marcó el agotamiento del Estado de Bienestar), la cual significó elevadas tasas de inflación (de un nivel poco visto en la historia moderna) y la declaratoria de moratoria por varios países latinoamericanos.

No obstante, la concepción neoliberal de sociedad e individuos ha tenido que modificarse ligeramente, en virtud de que los graves problemas sociales que se han ocasionado como resultado de la aplicación de este modelo, han llevado a responder a emergencias sociales que amenazan con convertirse en estallidos sociales. Así, la concepción de que el Estado se encontraba obligado a atender los problemas que son resultado de las desigualdades sociales, se redujo a un papel focalizador, a través de la detección de los *individuos* sin posibilidades de transformar su realidad mediante las supuestas transacciones individuales. Esta transformación también es posible observarla en los ordenamientos jurídicos dedicados a regular instituciones sociales a través de la acentuación de individuo como sujeto de la atención social.

Finalmente, el reconocimiento de la clase dominante a los efectos generados por la aplicación del modelo neoliberal y su papel histórico en la relación capital trabajo también se ha transformado. Ya no es mediante su colaboración para la creación de fondos e instituciones de seguridad y desarrollo social como se pretende paliar los problemas sociales sino que, en la búsqueda de dejar que el mercado se ocupe de esas áreas, quienes no tienen la posibilidad de intercambiar en esa lógica, pueden ser atendidos a través de la filantropía, que es todo un entramado jurídico y económico, cubierto de cierta moral burguesa, que permite la continuidad de las relaciones sociales de explotación neoliberal y capitalista, al tiempo que disminuye la resistencia y atomiza a los desposeídos. La concepción filantrópica implica la exención del pago de obligaciones fiscales a aquellos



grandes propietarios que inviten al resto de la población a ocuparse de la atención de los problemas sociales pues ni el Estado, ni ellos mismos, están obligados a hacerlo.

- v. Reducción de las obligaciones del banco central transformando su función principal, orientándola al control de la inflación.

La modificación de las funciones de los bancos centrales en el neoliberalismo ha pasado poco percibida por las posturas críticas. Sin duda, mucho tiene que ver la crisis inflacionaria señalada, en virtud de que se acusó al Estado de ser el causante, al malgastar los ingresos fiscales ocupándose en demasía y de manera poco transparente del desarrollo social. De esta manera, una forma de controlar los gastos estatales, fue limitarle la posibilidad de ejercer los recursos económicos de que dispone, a través de la autonomía de los bancos centrales y otorgándoles a éstos, como obligación prioritaria, la de la contención de la inflación a través del sometimiento de la moneda, también, a la ley de la oferta y la demanda, y por lo tanto, limitándole la posibilidad de ejercer gasto público en atención a la solución de los problemas sociales. Dicha transformación, significó, en muchos casos, la elevación de la autonomía de los bancos centrales, a rango constitucional<sup>25</sup>.

Como ya se ha señalado, el *Estado de bienestar* configuró un ordenamiento jurídico que representaba el momento de salida de la gran depresión del capitalismo ocurrida en la tercer década del siglo XX, y en América Latina, el momento histórico del intento de salir de aquella crisis, en una región de dependencia. Ahora bien, tal y como ha ocurrido con el estado de bienestar, en el neoliberalismo también se han reorganizado los ordenamientos jurídicos, pero en virtud de que la aplicación de este modelo implica una ofensiva contra la mayoría de la población, muchas veces esas se ha tenido que omitir la transformación de las normas constitucionales, haciendo uso de leyes federales, de jurisprudencia, de resoluciones judiciales, o incluso, a través de tratados internacionales.

---

<sup>25</sup> No deja de llamar la atención, que es a través de este mismo argumento y procedimiento como la burguesía logró tomar el poder del Parlamento inglés durante la *revolución gloriosa* en 1688 (la primera de las dos grandes revoluciones burguesas), es decir, a través de la limitación del Rey de disponer de ingresos para financiar las guerras obligándolo a firmar la *Carta del pueblo* en 1689.

Como se verá más adelante, cuando en un país las condiciones políticas son favorables para colocar como norma máxima y suprema los dictados de la acumulación neoliberal, muchos de estos preceptos se han elevado a rango constitucional, llegando incluso al extremo de evitar las reformas creando una nueva Constitución Política, tales han sido los casos de Chile y de Perú. Cuando no ha sido posible elevar el dictado neoliberal a rango constitucional, sin transformar el derecho constitucional (como es el derecho a la educación en Chile) se modifican y/o crean nuevas leyes que regulen la materia en cuestión. Si tampoco es posible hacer dicha transformación, se utiliza la jurisprudencia o las resoluciones judiciales. Esto no significa que el modelo neoliberal suele conducirse por la vía de la legalidad, pues en caso de ser obstaculizado puede violentar las normas de cualquier rango para conseguir sus objetivos: como se verá, en México existe una figura inconstitucional que funciona para otorgar cierto respaldo a las empresas trasnacionales que se encuentran extrayendo petróleo en su territorio: se trata de los llamados *contratos de servicios múltiples*. No obstante, una de las características del derecho en toda la historia del capitalismo es que se encarga de otorgar seguridad jurídica y legalización a la fase de acumulación en que se encuentra: el capital requiere readecuaciones jurídicas para satisfacer sus necesidades de seguridad y prefiere trabajar en la legalidad, pero si no tiene otra opción, lo hace de manera ilegal.

## **7. La relación centro- periferia y su representación jurídica: el neoliberalismo en América Latina.**

Es necesario señalar un tema, que sin duda, eleva el nivel de conflictividad en el presente análisis, pero del que no se puede prescindir. Se trata de la incorporación de las categorías vinculadas a las coordenadas del sistema mundial moderno, en virtud de que América Latina, a partir de su inserción en la economía mundial, ha jugado determinado papel en la división internacional del trabajo. Utilizando las categorías de análisis propuestas, originariamente Raúl Prebisch y posteriormente por Immanuel Wallerstein<sup>26</sup> y Fernand Braudel<sup>27</sup>, en el caso de América Latina se trata de economías periféricas que trabajan en la

---

<sup>26</sup> Wallerstein Immanuel, *El moderno sistema mundial*, siglo XXI editores, México, 1979.

<sup>27</sup> Jaime Osorio plantea en *Residuos de una ardua batalla intelectual y política* (mimeo) que los primeros escritos sobre la temática fueron realizados por Prebisch desde 1946.

acumulación de capital en dirección al centro de la economía mundial, ubicado geográficamente en Estados Unidos de Norteamérica y Europa Occidental. La complejidad de hacer uso de estas categorías en la presente investigación deriva de que las nociones del liberalismo parten de la noción de libertad e igualdad jurídicas entre individuos, y esta premisa aplicada en personas morales y estados, conlleva a entender como libres e iguales a los países participantes en la economía mundial, con lo cual no se podrían explicar las desigualdades económicas en los países participantes, ni la forma en que se aplicó el modelo neoliberal en América Latina. Por ello, un elemento sumamente complejo de esta investigación es la cuestión de la dependencia reflejada en normas jurídicas *abstractas e impersonales* en los distintos sistemas jurídicos seleccionados. Se trata, por un lado, de señalar que aplicar una misma norma en un país del centro de la economía mundial y en un país de la periferia puede generar efectos distintos en cada uno de ellos, tal es el caso de la protección a la propiedad intelectual e industrial. Los efectos de aplicar una elevada protección a la propiedad intelectual e industrial, tal y como lo promueve la Organización Mundial del Comercio, son diferentes por las condiciones bajo las cuales se encuentra la investigación e innovación en cada uno de ellos, pues al protegerse los avances tecnológicos de los países del centro de la economía mundial se asegura la dependencia tecnológica de los países periféricos. Por otro lado, también existe el caso de normas que son absolutamente diferentes en una economía del centro y en una economía de la periferia, es decir, normas que con su supuesta misma finalidad de justicia y bien común, inducen a una conducta distinta y contraria. Si bien a lo largo de esta investigación no se abordará continuamente este tema, en virtud de los límites de la propia investigación y de las características de su objeto de estudio, se debe tener presente en virtud del papel que juega América Latina en la acumulación mundial.

En los siguientes capítulos se estudiará el uso que se ha dado al derecho para satisfacer la necesidad de seguridad jurídica del capitalismo en su fase neoliberal. Ello se realizará rastreando las modificaciones legales y el uso de los demás instrumentos jurídicos, en los campos que hemos denominado núcleo duro del modelo neoliberal.

## II. El derecho argentino bajo la dictadura militar (1976- 1983).

El impulso al proceso neoliberal argentino es un proyecto que se desarrolla en dos intensos momentos de la historia de este país; en primer lugar, bajo la dictadura militar que se instaló en 1976, a través del golpe de estado del 24 de marzo, y en segundo lugar, a través de la reinstauración de la democracia liberal, a partir de 1983. Esto significa que, en Argentina, el impulso inicial al modelo neoliberal fue realizado a través de un golpe de estado, es decir, a través de una ruptura del orden constitucional y una toma del poder por medio de las fuerza de un sector o clase social que tenía intereses distintos a los de los rumbos nacionales. Por tanto, también significa una falta de consenso para el impulso del proyecto neoliberal y una opinión política mayoritaria con un proyecto de país distinto y con fuerza significativa, como para despertar una reacción golpista en el sector minoritario. Lo anterior no implica tampoco, consenso con el rumbo nacional bajo el gobierno de Isabel Perón, quien gobernaba a partir de la muerte de Juan Domingo Perón en 1974.

El golpe de estado de 1976 y la dictadura militar que se instauró desde ese momento hasta 1983, funcionó a través de una Junta Militar que prometía salvaguardar el orden constitucional y señalaba la imposición del *Proceso de Reorganización Nacional*. En este primer momento del modelo neoliberal, la dictadura cumplió con dos objetivos centrales: iniciar una reestructuración estatal que funcionó como marco para impulsar las políticas neoliberales y eliminar su oposición. Para lograr contener un pensamiento político distinto, de tradición socialista y anarquista, la dictadura torturó, hizo desaparecer y asesinó alrededor de 30 mil personas, en su mayoría militantes, obreros y estudiantes. Se trató de un proceso del que todavía se discute su legitimidad en los sectores sociales conservadores y la clase media, pero cuya carencia en determinados momentos fue su limitante para profundizar las reformas neoliberales.

Después de creado un marco base para las reformas neoliberales y ante la imposibilidad de continuarlas en condiciones políticas de ilegitimidad (para las cuales cumplieron un papel central la derrota en las Islas Malvinas y la lucha de las Madres de Plaza de Mayo), es que los ideólogos de la dictadura se vieron forzados a aceptar la transición a la democracia

electoral, permitiendo el sufragio en 1982, momento en el cual se inicia la segunda fase en la aplicación del modelo neoliberal, que es el de la democracia de libre mercado.

Mediante el discurso de la democracia se fueron profundizando las reformas económicas neoliberales, no sin los problemas políticos y sociales que han caracterizado la historia de este país. En el primer proceso electoral resultó triunfador Raúl Alfonsín (1983- 1989) de la Unión Cívica Radical (UCR)<sup>1</sup>, quien motivado por la profunda crisis política y económica en que terminaba su mandato, debió adelantar la entrega del gobierno al entonces presidente electo Carlos Saúl Menem, del Partido Justicialista.

Carlos Menem, mediante reformas constitucionales impulsó la figura de la reelección presidencial y logró permanecer en la presidencia de Argentina por una década (1989-1999).

Los periodos presidenciales de Menem, si bien ambos son utilizados para la profundización de las reformas neoliberales, tienen momentos políticos y económicos distintos, pues en un primer momento se disfrutaban de las *bonanzas* que dejaron las ventas de las empresas estatales y por lo tanto le generan una importante legitimidad política, y en un segundo momento, se comienza a sufrir la necesidad de los recursos que se obtenían de ellas.

Sin embargo, la crisis política que estallará como consecuencia de la gran desigualdad y retrocesos sociales que ocasionarán las medidas neoliberales en el país, ocurrirá bajo el gobierno, también neoliberal, de Fernando de la Rúa, de la Unión Cívica Radical, quien en el año 2001 se ve obligado a dejar el poder y huir del país, ante la ira de la clase media y su unión con las clases sociales más bajas del país.

Como ya se observó, en América Latina el proceso neoliberal implica no sólo el retiro estatal y la venta y privatización de los servicios estatales, sino la incorporación de un modelo económico y político en las relaciones sociales que incluía la transformación de las relaciones trabajo- capital, la forma de pensar de las distintas clases sociales, la

---

<sup>1</sup> Partido político creado en 1891.

reconfiguración del estado liberal, la contención del precio del trabajo, e incluso se ha ocupado de la transformación de la educación de las nuevas generaciones; y en todas ellas, el apoyo de las construcciones y estrategias jurídicas ha sido de suma importancia.

### **1. La ruptura constitucional y el golpe de estado de 1976: reestructuración jurídica durante la dictadura militar y neoliberalismo.**

Argentina tiene una larga tradición de rupturas constitucionales. A pesar de que su estructura constitucional data de 1853, ha sido interrumpida por un gran número de golpes de estado. Sólo a lo largo del siglo XX suspendió su Constitución en 1930, 1943, 1955, 1962, 1966, y 1976, e incluso algunos de los gobiernos de facto sufrieron golpes internos. Esta situación hace más complejo el estudio y apoyo del derecho para la aplicación de los modelos económicos de la clase dominante, sin embargo, el caso argentino, también ejemplifica la forma en que funciona el derecho para el modelo neoliberal.

Inicialmente, es necesario cuestionar la forma en que se lee un golpe de estado, ya que tanto desde un punto de vista jurídico como desde un punto de vista político, un golpe de estado puede invocar la restauración constitucional o su suspensión. En el caso del golpe de estado de 1976 en Argentina, la propia dictadura miliar insinuó en el *Estatuto para el proceso de Reorganización Nacional* que la Constitución Política continúa vigente al establecer las atribuciones de la Junta Militar y la *Comisión de Asesoramiento Legislativo* con base en la Constitución. No existen parámetros netamente académicos que puedan determinan esta cuestión, pero la forma en que se impone el gobierno de la Junta Militar, destituyendo a quien correspondía constitucionalmente para el mandato permite calificar la toma del poder por la Junta Militar en 1976, como una ruptura constitucional. Sin embargo, el propio estatuto se considera norma fundamental, lo que significa un desplazamiento de la norma constitucional, al tiempo que proclama a la Junta Militar poder constituyente, y por lo tanto, el mandato de una nueva constitución. En el párrafo introductorio del *Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional* se encuentran dichas afirmaciones:

Considerando que es necesario establecer las *normas fundamentales* a que se sujetará el Gobierno de la Nación en cuanto a la estructura de los poderes del Estado y para el accionar del mismo a fin de alcanzar los objetivos fijados y reconstruir la grandeza de la República, la Junta Militar *en ejercicio del poder constituyente*, estatuye...<sup>2</sup>

Desde esta perspectiva, el golpe de estado de 1976 instauró una nueva Constitución, y la Junta de Gobierno que asumió el poder político, gobernó mediante actas y decretos de gobierno. El comunicado con el que dan por informada a la población del gobierno de facto es el *Acta para el Proceso de Reorganización Nacional*, en la que resuelven constituir la Junta Militar con los Comandantes Generales de las Fuerzas Armadas, en él declara la caducidad de los mandatos del Presidente de la Nación y de los gobernadores y vicegobernadores de las provincias; disuelve el Congreso Nacional, las legislaturas provinciales, los concejos municipales; remueve a los miembros de la Corte Suprema, al procurador del tesoro; suspende la actividad política de los ciudadanos y de los partidos políticos a todos los niveles de gobierno y las actividades gremiales de los trabajadores, empresarios y profesionales. Este documento fue firmado en la ciudad de Buenos Aires por el Comandante General del Ejército Jorge Rafael Videla, el Comandante General de la Armada Emilio Eduardo Massera y el Comandante General de la Fuerza Aérea Orlando Ramón Agosti. Posteriormente, la Junta Militar nombró Presidente de la República al propio Videla.

Un tema sumamente complejo de analizar, y que se encuentra vinculado directamente con la legalidad del nuevo régimen, es el que aborda la cuestión de la legitimidad de la junta gobernante. Para Marcos Novaro, los militares llegaron al poder “contando con la simpatía de muchos civiles que veían en ellos una solución a los problemas económicos, políticos, y la tolerancia de muchos más, que esperaban al menos se reestableciera el orden”<sup>3</sup>, tras el caos político ocurrido con la muerte de Juan Domingo Perón y la crisis económica producida durante el gobierno de Isabel Perón, que coincide con la crisis del estado benefactor y las particularidades argentinas.

---

<sup>2</sup> Boletín Oficial, 29 de marzo de 1976, Anales de la Legislación Argentina, en adelante ADLA, tomo XXXVI- B, Las cursivas son mías.

<sup>3</sup> Novaro Marcos, *Historia de la Argentina Contemporánea: De Perón a Kirchner*, Edhasa, Buenos Aires, 2006, Pág. 65

Adicionalmente al *Acta para el Proceso de Reorganización Nacional*, la Junta Militar difundió el día del golpe el *Acta fijando el propósito y los objetivos básicos para el Proceso de Reorganización Nacional* y el *Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional*; en la primera se señala que el propósito del proceso es restituir los valores de una sociedad para instaurar una república:

...restituir los valores esenciales que sirven de fundamento a la conducción integral del Estado, enfatizando el sentido de moralidad, idoneidad y eficiencia, imprescindibles para reconstruir el contenido y la imagen de la Nación, erradicar la subversión y promover el desarrollo económico de la vida nacional basado en el equilibrio y participación responsable de los distintos sectores a fin de asegurar la posterior instauración de una democracia republicana, representativa y federal, adecuada a la realidad y exigencias de solución y progreso del pueblo argentino<sup>4</sup>.

Con base en este objetivo se fijaron una serie de propósitos básicos, entre los que destacan el impulso a la vigencia de la moral cristiana, la vigencia de la seguridad nacional y la supuesta búsqueda de la “vigencia plena del orden jurídico y social”<sup>5</sup>.

En el *Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional* se establecieron las normas fundamentales a las que se ajustará el gobierno de facto y su forma de integración y organización. Se trata, en términos generales, de un gobierno integrado por los comandantes generales del ejército, la armada y la fuerza aérea, el cual se reserva el derecho a designar y remover libremente al presidente de la nación, quien será el titular del Poder Ejecutivo.

La Junta se reserva el derecho a designar y remover a los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al Procurador General de la Nación y al fiscal general de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas. El estatuto atribuye a la Junta la forma en que sesionará (con la presencia de la totalidad de sus miembros), amplía las facultades del poder ejecutivo señaladas en la Constitución Política (otorgándole todas las facultades legislativas del Congreso y la designación de los gobernadores provinciales), y reemplaza el poder legislativo por una *Comisión de Asesoramiento Legislativo* (integrado por nueve oficiales de las fuerzas armadas).

---

<sup>4</sup> Boletín Oficial, 29 de marzo de 1976, ADLA XXXVI- B.

<sup>5</sup> Objetivo básico 2.2, Junta Militar, *Acta fijando el propósito y los objetivos básicos para el Proceso de Reorganización Nacional*, *Ibíd.*



El día 26 de marzo la Junta presentó otro documento denominado *Estatuto*<sup>6</sup>, mediante el cual suspende la vigencia de la última parte del artículo 23 constitucional, coartando el derecho de salir del país de las personas que fuesen arrestadas. La proposición de que se suspende una parte de un artículo constitucional significa, por otra parte, la creencia de que el resto del ordenamiento es vigente, lo que implica una contradicción al *Estatuto para el proceso de reorganización nacional* que, como ya se señaló, se consideró norma básica.

Entre el 24 y el 29 de marzo, es decir en la primera semana del golpe de estado, se dictaron 18 decretos nacionales que incluían la designación de delegados de la Junta Militar en los ministerios, la suspensión de la actividad política y de los partidos políticos, la suspensión de la transferencia de fondos y divisas al exterior por cualquier medio, la intervención y congelamiento de las cuentas bancarias de las asociaciones profesionales de trabajadores y empresarias, la suspensión de las actividades escolares, la suspensión de la actividad gremial, la prohibición de actuación de 62 organizaciones políticas y la prohibición de transportar armas de fuego.

También en la primera semana se dictaron alrededor de 29 nuevas leyes que incluían la reglamentación del funcionamiento de la Junta Militar<sup>7</sup>, el otorgamiento de mayores facultades a las fuerzas armadas<sup>8</sup>, la autorización para dar de baja a empleados públicos por razones de seguridad al personal “que de cualquier forma se encuentre vinculado a actividades de carácter subversivo o disociadores”<sup>9</sup>, la suspensión “transitoria” del derecho de huelga y de “toda medida de fuerza que pueda afectar la productividad”<sup>10</sup>, la ley de represión del sabotaje que incluye penas de reclusión o muerte y la aplicación del Código de Justicia Militar a civiles<sup>11</sup>, el sometimiento de las fuerzas de seguridad pública a la jurisdicción militar<sup>12</sup>, la prohibición de todas las actividades de los Partidos Comunista Revolucionario, Partido Socialista de los Trabajadores, Partido Política Obrera, Partido Obrero Trotskista, Partido Comunista Marxista Leninista, la clausura de sus locales y el

---

<sup>6</sup> Consta únicamente de dos artículos.

<sup>7</sup> Ley 21.256, Boletín Oficial 26 de marzo de 1976, ADLA XXXVI- B.

<sup>8</sup> Ley 21.257, Boletín Oficial 26 de marzo de 1976, ADLA XXXVI- B.

<sup>9</sup> Ley 21.260, Boletín Oficial 26 de marzo de 1976, ADLA XXXVI- B.

<sup>10</sup> Ley 21.261, Boletín Oficial 26 de marzo de 1976, ADLA XXXVI- B.

<sup>11</sup> Ley 21.264, Boletín Oficial 26 de marzo de 1976, ADLA XXXVI- B.

<sup>12</sup> Ley 21.267, Boletín Oficial 26 de marzo de 1976, ADLA XXXVI- B.

bloqueo de sus bienes y cuentas bancarias<sup>13</sup>, la intervención y bloqueo de fondos, cuentas bancarias y bienes patrimoniales de la Confederación General del Trabajo<sup>14</sup>, la transformación del Ministerio de Bienestar Social<sup>15</sup>, la ratificación de la suspensión del derecho de opción para salir del país previsto en la Constitución Nacional<sup>16</sup> y la derogación parcial de la ley 20.654 respecto a las normas de funcionamiento de las universidades nacionales<sup>17</sup>. Se ampliaron los casos en que procedía la expulsión de extranjeros<sup>18</sup> y se prohibió la prestación de servicios de seguridad personal por empresas y particulares no autorizados para ello<sup>19</sup>.

El Teniente General Jorge Rafael Videla, entonces presidente del gobierno militar, comenzó a dictar decretos a partir del dos de abril del mismo año. Entre los primeros decretos destacan la extensión de la intervención de las cuentas económicas y el bloqueo de fondos a todas las federaciones, uniones y organizaciones de cualquier índole adheridas a la Confederación General Económica<sup>20</sup>, la derogación de las normas que fijaban precios máximos<sup>21</sup> y la supresión de la autonomía del Instituto Nacional Superior del Profesorado de la Capital Federal, del Instituto Nacional del Profesorado en Lenguas Vivas de la Capital Federal y del Instituto Superior del Profesorado Técnico<sup>22</sup>.

A partir de ese momento, toda clase de ordenamientos, decretos y legislaciones fueron modificándose: leyes federales, locales, y decretos fueron sustituidos por nuevas leyes y decretos dictadas por el gobierno militar, las cuales terminaron reestructurando todo el ordenamiento jurídico del estado argentino y por tanto, toda su estructura política y sus actividades económicas. En términos generales, revisando los *Anales de Legislación Argentina*, que son un compendio de todas las leyes, reglamentos y decretos publicados en

---

<sup>13</sup> Ley 21.269, Boletín Oficial 26 de marzo de 1976, ADLA XXXVI- B.

<sup>14</sup> Ley 21.270, Boletín Oficial 26 de marzo de 1976, ADLA XXXVI- B.

<sup>15</sup> Ley 21.273, Boletín Oficial 02 de abril de 1976, ADLA XXXVI- B.

<sup>16</sup> Ley 21.275, Boletín Oficial 02 de abril de 1976, ADLA XXXVI- B.

<sup>17</sup> Ley 21.276, Boletín Oficial 06 de abril de 1976, ADLA XXXVI- B.

<sup>18</sup> Ley 21.259, Boletín Oficial 26 de marzo de 1976, ADLA XXXVI- B.

<sup>19</sup> Ley 21.265 Boletín Oficial 29 de marzo de 1976, ADLA XXXVI- B.

<sup>20</sup> La Confederación General Económica es la organización empresarial de las pequeñas y medianas empresas. Decreto 27, Boletín Oficial 08 de abril de 1976, ADLA XXXVI- B.

<sup>21</sup> Decreto 29, Boletín Oficial 08 de abril de 1976, ADLA XXXVI- B.

<sup>22</sup> Decreto 148. Boletín Oficial 23 de abril de 1976, ADLA XXXVI- B.

este país, el periodo de la dictadura militar fue sumamente prolijo en materia de *derecho positivo* en virtud de que comprende alrededor de XX tomos compilatorios, cada uno dividido en IV volúmenes de más de mil páginas con las nuevas reformas y regulaciones.

En ellas destacan la creación de un nuevo régimen penal para menores de edad<sup>23</sup>, y la modificación sustantiva del código penal, el cual endureció las sanciones e incluyó entre ellas la pena de muerte y su procedimiento por la vía del fusilamiento<sup>24</sup>.

### **Las leyes reservadas.**

Llama la atención, el surgimiento de una figura *jurídica* que tiene carácter de *sui generis* en la legislación Argentina: las *leyes reservadas y secretas*. Las leyes reservadas y secretas son leyes, de las cuales no se conoce su contenido, pero se sabe de su existencia porque fue publicada la referencia en el Boletín Oficial. Por el hecho de que se han encontrado los textos de algunos de ellas, ahora se sabe su contenido represor. Es de observarse que atentan contra la máxima que señala que la norma jurídica, para ser cumplida debe ser pública y conocida. Al día de hoy ha habido importantes luchas sociales, jurídicas y políticas para que se pueda conocer el contenido de todas las leyes reservadas y secretas, que en palabras de la doctora en derecho constitucional Beatriz Rajland, son un absurdo jurídico:

En general son leyes que tienen qué ver con los servicios de seguridad pero no se sabe qué dicen, en general eran leyes internas. Porque la ley se presume conocida pero si es reservada es difícil que se conozca. Son un absurdo jurídico. Ahora salió una disposición que prohíben las leyes reservadas<sup>25</sup>.

Gracias a la lucha de las organizaciones a favor de los derechos humanos, ha sido posible conocer el contenido de algunas de estas normas. Sólo a manera de ejemplo se cita el contenido de los decretos 261 y 2772, los cuales aparecieron en el Boletín Oficial como *leyes reservadas*:

---

<sup>23</sup> Ley 22.278, Boletín Oficial, 29 de agosto de 1980, ADLA XL- C.

<sup>24</sup> Ley 21.338 Boletín Oficial, 01 de julio de 1976, ADLA XXXVI- B

<sup>25</sup> Mimeo, entrevista realizada en la Ciudad de Buenos Aires el 16 de mayo de 2007.

Decreto 261... Ejecutar las operaciones militares que sean necesarias a efectos de neutralizar y/o aniquilar el accionar de los elementos subversivos que actúan en la provincia de Tucumán...

Decreto 2772... Ejecutar las operaciones militares y de seguridad que sean necesarias a efectos de aniquilar el accionar de los elementos subversivos en todo el territorio del país<sup>26</sup>

Posteriormente estos decretos fueron acompañados de una guía de acción, que circulaba entre policías y militares represores, denominada *Órdenes secretas antisubversivas del ejército argentino*<sup>27</sup>, documento del cual se extrae un pequeño apartado que ordena aplicar la máxima violencia contra las personas que sean detenidas:

a) Operaciones contra elementos subversivos (R-C-9-1):

4003 i): Aplicar el poder de combate con la máxima violencia para aniquilar a los delincuentes subversivos donde se encuentren. La acción militar es siempre violenta y sangrienta... EL delincuente subversivo que empuñe armas debe ser aniquilado, dado que cuando las FFAA entran en operaciones no deben interrumpir el combate ni aceptar rendición...

4008: el ataque se ejecutará: a) Mediante la ubicación y aniquilamiento de los activistas subversivos...

4003: También se podrá operar en forma semiindependiente y aun independiente, como fuerza de tarea.

5007: h) Las órdenes: como las acciones estarán a cargo de las menores fracciones, las ordenes deben aclarar, por ejemplo, si se detiene a todos o a algunos, si en caso de resistencia pasiva se los aniquila o se los detiene, si se destruyen bienes o se procura preservarlos, etc.

5013: Emboscada: esas oportunidades de lograr el aniquilamiento no deben ser desaprovechadas, y las operaciones serán ejecutadas por personal militar, encuadrado o no, en forma abierta o encubierta<sup>28</sup>

De esta manera, leyes y circulares internas también fueron utilizadas para reprimir a quienes la dictadura consideraba subversivos.

Desde la perspectiva económica, destacan también diversas reformas centrales para la inserción del nuevo patrón de acumulación realizadas durante la dictadura: la reforma financiera, la reforma arancelaria, la reforma laboral y reestructuración de la deuda interna y externa.

---

<sup>26</sup> Boletín Oficial 05 de febrero y 06 de octubre de 1975.

<sup>27</sup> 17 de diciembre de 1976, "Órdenes secretas antisubversivas del ejército argentino, en página electrónica *Juicios a los militares: documentos secretos, decretos, leyes y jurisprudencia del juicio a las Juntas militares argentinas*, <http://www.desaparecidos.org/arg/doc/secretos/index.html>

<sup>28</sup> *Ibíd.*, <http://www.desaparecidos.org/arg/doc/secretos/index.html>.

Para Eduardo Basualdo, la trascendencia de la reforma financiera tiene que ver con el hecho de que se trata de “uno de los instrumentos fundamentales con el que se plasmó un nuevo patrón de acumulación”<sup>29</sup>, pues a partir de las leyes 21.495 y 21.526 y de diversos decretos y circulares, se puso fin a “la nacionalización de los depósitos por parte del Banco Central, la vigencia de una tasa de interés controlada por esa autoridad monetaria y las escasas posibilidades de contraer obligaciones financieras con el exterior por parte del sector privado”<sup>30</sup>.

La reforma arancelaria significó disminuir las tasas arancelarias en la importación de los productos. La reestructuración de la deuda implicó hacer públicas las deudas del capital nacional, y la reestructuración laboral marcó el inicio de nuevas formas de relacionar el capital y el trabajo.

#### **A. El derecho laboral bajo la dictadura.**

Para Marcos Novaro, las políticas instrumentadas por la Junta Militar no responden uniformemente a los objetivos del modelo neoliberal, ya que dentro del grupo gobernante existían matices respecto al tipo de sociedad que pretendían construir y su forma de relacionarse con ella desde la jurisdicción militar, por lo que si bien las políticas finalmente tendieron hacia el modelo neoliberal, no pudieron ser tan radicales como los grupos liberales esperaban:

... las políticas laborales, fiscales, comerciales y financieras que puso en práctica el Proceso no pueden evaluarse a partir de la mera consideración de ese diagnóstico y esos objetivos expresos. En verdad se combinaron una amplia variedad de actores, militares y civiles, con objetivos e intereses no del todo coherentes, en la puesta en marcha de políticas que fueron cambiando a lo largo del tiempo, en forma bastante inconsistente en distintos terrenos. Si bien existió sin duda un amplio acuerdo respecto de la necesidad de disciplinar a los sindicatos y la fuerza de trabajo, ello no estuvo libre de agudos disensos respecto de cómo hacerlo, qué tipo de sindicalismo debía resultar, y qué tipo de mercado de trabajo se esperaba conformar<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Basualdo Eduardo, *Estudios de Historia Económica Argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*, siglo XXI, Buenos Aires, 2006, Pág. 129.

<sup>30</sup> Basualdo, *Ibíd*, Pág. 128 y 129.

<sup>31</sup> Basualdo, *Ibíd*, Pág. 91.

No obstante, como la contención del salario y la eliminación de los derechos sociales son parte del núcleo duro del modelo neoliberal, es necesario señalar como ejemplo, la forma en que se transformó el derecho laboral durante la dictadura. Para ello debemos conocer cómo era el derecho laboral previo al gobierno de facto, que en palabras del constitucionalista argentino Eduardo Barcesat, era un derecho que establecía salarios y condiciones de trabajo dignas:

El derecho laboral argentino fue una de las primeras legislaciones sobre accidentes del trabajo, establecía 8 horas de trabajo, condiciones dignas, salario digno, sueldo anual complementario, vacaciones pagas, derechos de afiliación. Hay que mencionar la reforma de la cláusula del artículo 14 bis constitucional en 1957, que incluyó los derechos sociales. Una cláusula que es muy literaria porque su operatividad es bastante restringida.<sup>32</sup>

El artículo 14 bis Constitucional establecido en la Constitución argentina desde 1957 al que hace referencia Barcesat señala que el trabajo debe ser protegido, asegurando al trabajador condiciones dignas y equitativas de trabajo, descanso y vacaciones:

El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que aseguran al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes Gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. Es especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de la familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna<sup>33</sup>

Pero es el propio Barcesat quien comenta respecto al avance que implica la reforma de 1957, en virtud de que una declaración normativa no necesariamente implica su positividad:

---

<sup>32</sup> Mimeo, entrevista realizada en la Ciudad de Buenos Aires el 21 de mayo de 2007.

<sup>33</sup> Barcesat, *Ibíd.*

Sí es una Constitución prodiga en enunciados pero los derechos que son instrumentales: la lucha por la entidad gremial y la lucha por la huelga como modo de compeler o de respetar el trabajo, no están respetados. Es decir, es un estado paternalista que otorga cosas pero no reconoce el derecho al pataleo, por lo cual, la cláusula del artículo 14 bis de 1957 es más instrumental pero careció de operatividad...<sup>34</sup>

Este artículo constitucional fue la base de la Ley de Contrato de Trabajo que se promulgó en 1974. Sin embargo, cuando la Junta Militar tomó el poder, comenzó a emitir ordenamientos que vulneraron el artículo señalado, aunque debe recordarse que la constitucionalidad había cambiado. Las primeras violaciones al precepto constitucional en materia laboral comenzaron el mismo día del golpe de estado, con el decreto 9, la ley 21.260, la ley 21.261 y la ley 21.263 que ya fueron señalados.

El decreto 9 declaró suspendidas *transitoriamente* las actividades gremiales con el argumento de que han sido “afectados por el proceso de desorden, corrupción y subversión que ha caracterizado el quehacer nacional”<sup>35</sup>. La ley 21.260 autorizó a dar de baja por razones de seguridad a empleados públicos con el argumento de que la seguridad nacional es un objetivo prioritario para el nuevo gobierno, y las razones de seguridad son aquellos vínculos que se puedan encontrar entre los trabajadores y las actividades de carácter subversivo o disociador. La ley 21.261 suspende transitoriamente el derecho de huelga y toda medida que pueda afectar la productividad como los paros y la disminución del trabajo. Por su parte, la ley 21.263 deroga los derechos de los trabajadores de participar en los trabajos sindicales argumentando que son un *fuero sindical especial* y por tanto, contrarios a la Constitución.

Durante los primeros meses de la dictadura militar la transformación de los derechos laborales o su violación y suspensión mediante leyes y decretos dictados por el gobierno del facto fueron constantes. Así, se creó un régimen transitorio de prescindibilidad de los servidores públicos<sup>36</sup>, se modificó el *Estatuto del personal civil de la Administración Pública Nacional* particularmente en lo que se refiere a las causas en que un trabajador deja de pertenecer a la administración pública<sup>37</sup>, se intervinieron las cajas de subsidios

---

<sup>34</sup> Barcesat, *Ibíd.*

<sup>35</sup> Boletín Oficial 29 de marzo de 1976, ADLA XXXVI- B.

<sup>36</sup> Ley 21.274, Boletín Oficial 02 de abril de 1976, ADLA XXXVI- B.

<sup>37</sup> Ley 21.289, Boletín Oficial 14 de abril de 1976, ADLA XXXVI- B.

familiares de empleados del comercio y del personal de la industria y Caja de Asignaciones Familiares para el personal de la Estiba<sup>38</sup>, se modificó la Ley de Contrato de Trabajo<sup>39</sup>, se modificó la ley de jubilaciones y pensiones<sup>40</sup>, se eliminó la participación de los trabajadores en la dirección y gestión de las empresas que prestan servicio público de electricidad<sup>41</sup>, se derogó la ley 20.565 que establecía que los periodos de inactividad laboral por motivos políticos y gremiales se computaban para el establecimiento de jubilaciones y pensiones<sup>42</sup>, y se prohibieron los actos eleccionarios y la celebración de asambleas y congresos de las asociaciones profesionales<sup>43</sup>.

Pero las modificaciones al derecho laboral argentino no se realizaron únicamente durante los primeros meses de la dictadura, ya que a lo largo de los años que ésta duró, se continuaron las reformas, así, se derogaron las cláusulas que establecían derechos adicionales a los establecidos en la ley de contrato de trabajo para los trabajadores<sup>44</sup>, se eliminó la posibilidad de que el régimen laboral de empleados públicos se estableciera mediante convenciones colectivas<sup>45</sup>, se ampliaron las facultades de los interventores de la Confederación General del Trabajo (CGT)<sup>46</sup>, se creó un nuevo régimen de trabajo agrario<sup>47</sup> y se creó un nuevo régimen legal de trabajo para el personal de la industria de la construcción<sup>48</sup>. Eduardo Basualdo ha mencionado el sentido de las reformas realizadas por la dictadura militar, subrayando que se trata de una redistribución del ingreso *como hecho fundacional de la dictadura militar*:

... los diferentes estudios sobre la época señalan, explícita o implícitamente, la notable influencia que ejerció el deterioro del salario real en la regresividad distributiva y cómo para lograrlo la dictadura militar, además del contexto represivo, liberó los precios y

---

<sup>38</sup> Ley 21.295, Boletín Oficial 29 de abril de 1976, ADLA XXXVI- B.

<sup>39</sup> Ley 21.297, Boletín Oficial 29 de abril de 1976, ADLA XXXVI- B; ley 21.824 Boletín Oficial 30 junio de 1976, ADLA XXXVIII- C y ley 22.276 Boletín Oficial 28 agosto de 1980 ADLA XL- C.

<sup>40</sup> Ley 21.327, Boletín Oficial 10 de junio 1976, ADLA XXXVI- B; ley 21.388 Boletín Oficial 20 de agosto de 1976, ADLA XXXV- C; ley 31.389 Boletín Oficial 20 de agosto de 1976, ADLA XXXVI- C, y ley 21.451 Boletín Oficial 10 de octubre de 1976, ADLA XXXVI- D.

<sup>41</sup> Ley 21.345, Boletín Oficial 12 de julio de 1976, ADLA XXXVI- C.

<sup>42</sup> Ley 21.355, Boletín Oficial 28 de julio de 1976, ADLA XXXVI- C.

<sup>43</sup> Ley 21.356, Boletín Oficial 28 de julio de 1976, ADLA XXXVI- C.

<sup>44</sup> Ley 21.476, Boletín Oficial 16 diciembre de 1976, ADLA XXXVII- A.

<sup>45</sup> Ley 21.418, Boletín Oficial 23 de septiembre de 1976, ADLA XXXVI- D.

<sup>46</sup> Ley 21.464, Boletín Oficial 1 diciembre de 1976, ADLA XXXVI- D.

<sup>47</sup> Ley 22.248, Boletín Oficial 18 julio 1980, ADLA XL- C.

<sup>48</sup> Ley 22. 250, Boletín Oficial 17 julio de 1980, ADLA XL- C.



congeló los salarios, disolvió la CGT, suprimió las actividades gremiales y el derecho de huelga, eliminó las convenciones colectivas de trabajo, etcétera.

De esta manera se consumó una disminución en la participación de los asalariados en el PBI sin antecedentes desde la irrupción del peronismo en adelante. En efecto, los asalariados perdieron el equivalente a 13 puntos porcentuales del PBI, en circunstancias en que este último permaneció prácticamente constante. Más aún... se profundizó la distribución regresiva del ingreso, a pesar de que el PBI se había incrementado, disminuyendo al 25% la participación de los asalariados en el PBI.

En el último año de la dictadura, esa participación fue prácticamente la mitad de la que se registraba en 1975. Asimismo, durante todo el período, más allá de los altibajos, se ubicó muy por debajo de la registrada en el peor año (1969) de la segunda etapa de sustitución de importaciones. ...<sup>49</sup>

Las primeras modificaciones a la Ley de Contrato de Trabajo<sup>50</sup> fueron realizadas con el objetivo de corregir las *distorsiones socio económicas* que se estaban produciendo con la normatividad vigente, es decir se trató de una reforma que buscó:

...Eliminar efectos arbitrarios de mecanismos de contratación por intermedio de agencias de colocaciones; suprimir disposiciones que institúan la prevalencia de los usos y costumbres sobre las prescripciones legales o las de las convenciones colectivas de trabajo; corregir o suprimir un agobiante sistema de presunciones que, en muchos caos, quiebran el principio de la buena fe en las relaciones de empleo; prescindir de innecesarios procedimientos de contralor; implantar un adecuado y controlado régimen disciplinario; eliminar disposiciones que establecen el aumento automático y proporcional de salarios de convenio en caso de modificarse el salario vital, mínimo y móvil, corregir normas que desvirtúan el justo y equitativo amparo del trabajo de la mujer, ubicando al mismo en un adecuado punto que permitirá asimismo superar la actual resistencia a la contratación de trabajo femenino provocada precisamente por la vigencia de dichas normas; suprimir la justificación de inasistencias por enfermedad con tan sólo el certificado extendido por medico del empleado, suprimir el impracticable contralor por médicos oficiales, para remitir la dilucidación del caso controvertido a la decisión judicial; rectificar los casos de preaviso para volver al régimen tradicional y modificar el sistema de revalorización de los créditos provenientes de las relaciones de trabajo cuyo pago se demande judicialmente<sup>51</sup>

Con esa justificación, en la citada ley se suprimieron 27 artículos de la Ley de Contrato de Trabajo<sup>52</sup> y se abrogó la ley 20.695 que señalaba que los adeudos en los que el trabajador era acreedor debían pagarse actualizando el valor del dinero considerándolo la depreciación monetaria. Ha sido posible rastrear a través de los *Anales de Legislación Argentina*

---

<sup>49</sup> Basualdo, *Ibíd.* Págs. 121.

<sup>50</sup> Nota al Poder Ejecutivo acompañando el proyecto de ley 21.297, Boletín Oficial 23 de abril de 1976, ADLA XXXVI- B.

<sup>51</sup> Nota al Poder Ejecutivo acompañando el proyecto de ley 21.297, *Ibíd.*

<sup>52</sup> Se trató de los artículos 4, 5, 17, 19, 50, 51, 63, 75, 77, 80, 90, 129, 131, 132, 133, 138, 178, 188, 202, 204, 243, 244, 245, 276, 281, 282 y 299. La ley 20.744 se publicó en el Boletín Oficial el 04 de diciembre de 1974. ADLA, XXXIV- D.

(ADLA) el contenido de los artículos que fueron suprimidos; y así conocer los alcances de la reforma, la cual:

1. Eliminó el papel de los usos y costumbres cuando favorecen al trabajador sobre la norma jurídica<sup>53</sup>.
2. Eliminó el artículo que establecía que las posturas pro-obreras de la legislación laboral se debían a las desigualdades de facto que se producen en la relación trabajo- capital<sup>54</sup>.
3. Eliminó el precepto que establecía que cuando se contratase a un trabajador por medio de un intermediario, como son las oficinas de colocaciones, el consentimiento del patrón se entendería desde el momento en que hace el pedido nominal al intermediario, produciéndose todos los efectos del contrato de trabajo a partir de que el patrón tuviese conocimiento del acto, lo cual se convertía en una obligación del patrón que, en caso de no respetarla, tendría que pagarle al trabajador resarcimiento de daños y, en caso de que el empleo fuese por tiempo determinado, debería también pagar una suma equivalente a los salarios que el trabajador dejó de percibir.<sup>55</sup>
4. Eliminó la presunción de despido, salvo prueba en contrario, cuando el trabajador prueba la existencia de la relación de trabajo<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> El artículo 17 de la ley de contrato de trabajo (20.744) señalaba: “Los usos y costumbres más favorables al trabajador y, en su caso, los usos de empresa, que revisten igual carácter, prevalecen sobre las normas dispositivas de la ley, convenciones colectivas y el contrato de trabajo”.

<sup>54</sup> El artículo 18 de la ley de contrato de trabajo (20.744) señalaba: “Art. 18.- Las desigualdades que creara esta ley a favor de una de las partes, sólo se entenderá como forma de compensar otras que de por sí se dan en la relación”

<sup>55</sup> El artículo 50 de la ley de contrato de trabajo (20.744) señalaba: “Art. 50.- Cuando el contrato de trabajo se formalizara mediante la intervención de oficinas de colocaciones u otros servicios de empleo autorizados, el consentimiento se entenderá manifestado a través del pedido nominal del empleador y su asignación por aquellas oficinas o servicios, surtiendo todos los efectos del contrato a partir del conocimiento por el empleador del acto de asignación hecho saber por el trabajador o por el organismo de colocaciones. Para que la asignación surta efectos debe corresponder a la persona requerida”. El artículo 51 completaba dicha norma, al señalar lo siguiente: “Art. 51.- El empleador, en el caso del art. 50 de esta ley, estará obligado a incorporar al trabajador o, en su defecto, al resarcimiento de daños. Si la asignación del trabajador se hiciere para prestar servicios durante un plazo cierto y el empleador no lo incorporase, cargará con la obligación de pagar una suma equivalente a los salarios que aquél hubiere percibido de haberse operado su incorporación”

<sup>56</sup> El artículo 63 de la ley de contrato de trabajo (20.744) señalaba: “Art. 63.- Probada por el trabajador la existencia de la relación de trabajo y su cesación, se presume el despido, salvo prueba en contrario”.

5. Eliminó el derecho del trabajador a que, transcurridos doce meses desde que se le aplicó una sanción disciplinaria, dicha sanción no se tome en cuenta para ningún efecto<sup>57</sup>.
6. Eliminó el derecho del trabajador a conocer los sistemas de controles personales destinados a la protección de los bienes del empleador<sup>58</sup>.
7. Creó la posibilidad de que las valoraciones médicas realizadas por parte de personal contratado por el patrón fuesen suficientes para determinaciones médicas, dejando de lado la posibilidad de una valoración realizada por un médico contratado por el trabajador<sup>59</sup>.
8. Eliminó el derecho del trabajador contratado a ser preferido en igualdad de condiciones para ocupar cargos superiores y el de los trabajadores eventuales para ocupar cargos definitivos<sup>60</sup>.
9. Eliminó el artículo que establecía que el salario mínimo debía ser ajustado periódicamente y no sería objeto de quitas zonales, y el momento en que debía realizarse la determinación de los salarios mínimos profesionales<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> El artículo 75 de la ley de contrato de trabajo (20.744) señalaba: “Art. 75.- Transcurridos doce (12) meses de la aplicación de una sanción disciplinaria no se la podrá tener en cuenta a ningún efecto”

<sup>58</sup> El artículo 76 de la ley de contrato de trabajo (20.744) señalaba: “Art. 76.- Los sistemas de controles personales del trabajador destinados a la protección de los bienes del empleador deberán siempre salvaguardar la dignidad del trabajador y deberán practicarse con discreción y se harán por medios de selección automática destinados a la totalidad del personal. Los controles del personal femenino deberán estar reservados exclusivamente a personas de su mismo sexo”. Por su parte, el artículo 77 señalaba: “Art. 77.- Los controles referidos en el artículo anterior, así como los relativos a la actividad del trabajador, deberán ser conocidos por éstos”.

<sup>59</sup> El artículo 80 de la ley de contrato de trabajo (20.744) señalaba: “Art. 80.- Los reconocimientos médicos, salvo los concernientes a la admisión del trabajador en el empleo y los previstos en materia de higiene y seguridad, sólo podrán efectuarse según lo previsto en el art. 227 de esta ley”. Por su parte, el artículo 227 señalaba: “Art. 227.- Corresponde al trabajador la libre elección de su médico, pero estará obligado a someterse al control que se efectúe por el facultativo designado por el empleador. En caso de discrepancia entre el médico del trabajador y el del empleador, éste deberá solicitar a la autoridad de aplicación la designación de un médico oficial, quien dictaminará al respecto. Si el empleador no cumpliera con este requisito, se estará al certificado presentado por el trabajador”.

<sup>60</sup> El artículo 90 de la ley de contrato de trabajo (20.744) señalaba: “Art. 90.- El empleador está obligado a preferir en igualdad de condiciones, a los trabajadores del propio establecimiento para cubrir cargos superiores, a los trabajadores del propio establecimiento para cubrir cargos superiores, y a los eventuales, transitorios o de temporada, para los cargos efectivos y de prestación continua. Los estatutos profesionales y convenciones colectivas deberán prever los procedimientos mediante los cuales los trabajadores que se encuentren en tales condiciones podrán optar por los empleos vacantes o de nuevo creación”

<sup>61</sup> El artículo 129 de la ley de contrato de trabajo (20.744) señalaba: “Art. 129. El salario mínimo vital será reajustado periódicamente, conforme a las variaciones del costo de la vida, y no será objeto de quitas zonales”. Por su parte, el artículo 132 de la misma ley señalaba: “Art. 132.- La determinación de los salarios mínimos profesionales se efectuará, en su caso, al concertarse la convención colectiva de trabajo. Si en dicha oportunidad no hubiere acuerdo, será fijado por el mismo organismo que tenga a su cargo la determinación

10. Eliminó el salario mínimo para los trabajadores respecto a los cuales no se pudieran establecer salarios profesionales en las convenciones colectivas<sup>62</sup>.
11. Eliminó la posibilidad de que el trabajador, mediante convenciones colectivas pudiese ampliar derechos y obtener mejores condiciones laborales que las señaladas en la normatividad<sup>63</sup>.
12. Eliminó las restricciones al patrón para contratar mujeres por más de ocho horas diarias o cuarenta y ocho semanales<sup>64</sup>.
13. Eliminó la forma de cuantificar la compensación a la que tenía derecho una mujer cuando ella misma decidía rescindir su contrato laboral con motivo de su embarazo<sup>65</sup>.
14. Eliminó el derecho de los mayores de 14 y menores de 18 años a percibir una retribución igual a la de los mayores, cuando cumpla jornadas de trabajo o realice actividades propias de ellos<sup>66</sup>.

---

del salario mínimo vital. Si durante la vigencia de la convención colectiva de trabajo el salario mínimo vital experimentara modificaciones, los salarios mínimos profesionales se corregirán automáticamente en idéntica proporción y a partir de la misma fecha”.

<sup>62</sup> El artículo 131 de la ley de contrato de trabajo (20.744) señalaba: “Art. 131.- Cuando por las formas de remuneración adoptadas o de su liquidación, no se pudieran establecer salarios profesionales en las convenciones colectivas, con relación a todos o algunos de los trabajadores comprendidos, se deberá fijar en las mismas el salario mínimo profesional que asegure al trabajador un ingreso mínimo profesional que asegure al trabajador un ingreso adecuado atendiendo a su profesión, oficio, categoría o calificación. Este salario, se establecerá previéndose las distinciones de grado correspondientes a las circunstancias precedentes indicadas, y constituirá la menor retribución que deba percibir en efectivo el trabajador de que se trate. El salario mínimo profesional no podrá ser inferior, en ningún caso, al salario mínimo vital mas una proporción sobre el mismo que establecerá la reglamentación”

<sup>63</sup> El artículo 178 de la ley de contrato de trabajo (20.744) señalaba: “Art. 178.- Lo dispuesto en el presente título no modifica el derecho más favorable que acuerden a los trabajadores los estatutos profesionales o las convenciones colectivas de trabajo” (se trata del título de vacaciones y licencias).

<sup>64</sup> El artículo 188 de la ley de contrato de trabajo (20.744) señalaba: “Art. 188.- No podrá ocuparse en ningún tipo de tareas a mujeres mayores de dieciocho (18) años, más de ocho (8) horas diarias o cuarenta y ocho (48) semanales. Las normas legales que las provincias hubieren sancionado o sancionaren atendiendo a la modalidad o características de la actividad y/o de las zonas o provincias de que se trate, en miras a adecuar la extensión de la jornada de trabajo de la mujer en sus respectivos ámbitos, se tendrán por incorporadas, con ese alcance, y en tanto no establezcan límites inferiores a cuarenta y cuatro (44), horas semanales a la normativa federal sobre la materia.”

<sup>65</sup> El artículo 202 de la ley de contrato de trabajo (20.744) señalaba: “Art. 202.- La compensación del art. 199, apartado b), será equivalente al veinticinco por ciento de la remuneración de la trabajadora, calculada en base al promedio fijado en el art. 266 por cada año de servicio, la que no podrá exceder de un salario mínimo vital por año de servicio o fracción mayor de tres (3) meses”. Por su parte, el artículo 199 apartado b) de la misma ley señalaba: “Art. 199.- La mujer trabajadora que, vigente la relación laboral, tuviera un hijo y continuara residiendo en el país podrá optar entre las siguientes opciones... b) Rescindir su contrato de trabajo, percibiendo la compensación por tiempo de servicio que le asigna esta ley, o los mayores beneficios que surjan de los estatutos profesionales o convenciones colectivas de trabajo...”

15. Eliminó el marco que regulaba la relación laboral cuando el trabajador decidía como acción el entallamiento de huelga. En dicho marco se establecía que durante la huelga se suspendían los efectos de la relación laboral y por lo tanto, la participación del trabajador en ella no podía constituir causa de despido, y en caso de que ocurriese el patrón estaría incurriendo en trato ilegal y discriminatorio. El marco regulatorio de la huelga prohibía al patrón realizar nuevos contratos de trabajo que tendiesen a sustituir o reemplazar al trabajador en huelga, ni aplicarle medidas disciplinarias, incluyendo las que alterasen su situación o condiciones laborales. Si la huelga ocurriese por culpa del empleador, el trabajador tenía derecho a percibir la remuneración correspondiente al tiempo que durase esta<sup>67</sup>.
16. Eliminó la forma en que se podía extinguir el contrato de trabajo “por causas objetivas que se operasen en el seno de la empresa”<sup>68</sup> y por ende los derechos que correspondían al trabajador.

---

<sup>66</sup> El artículo 204 de la ley de contrato de trabajo (20.744) señalaba “Art. 204.- Los menores de uno y otro sexo, mayores de catorce (14) años y menores de dieciocho (18) podrán celebrar toda clase de contratos de trabajo, en las condiciones previstas en los arts. 34 y siguientes de esta ley. Las reglamentaciones, convenciones colectivas de trabajo o tablas de salarios que se elaboren, garantizarán al trabajador menor la igualdad de retribución, cuando cumpla jornadas de trabajo o realice tareas propias de trabajadores mayores. El régimen de aprendizaje y orientación profesional aplicable a los mejores de (14) a dieciocho (18) años, estará regido por las disposiciones respectivas vigentes, o que al efecto se dicten”.

<sup>67</sup> Los artículos que regulaban los efectos de la huelga son del 243 al 245 de la ley de contrato de trabajo (20.744). El artículo 243 de dicha ley señalaba: “Art. 243.- La huelga y las otras medidas de acción directa que interrumpen la prestación de los servicios sólo suspenderán los efectos de la relación laboral por todo el tipo que duren. La participación en ella del trabajador en ningún caso puede constituir causa de despido, ni aun mediando intimidación del empleador de reintegro al trabajo, salvo que se diese la situación prevista en el art. 263, según valoración que harán los jueces prudencialmente en cada caso particular y en presencia de la calificación administrativa que pudiere haberse dictado. Importará trato ilegal y discriminatorio, la no reincorporación de parte del personal involucrado en una huelga u otra medida de acción directa, luego de su cesación, invocándose como única razón la participación del trabajador en la misma, hubiese o no mediado intimidación del empleador de reintegro al trabajo”. Por su parte, el artículo 244 señalaba: “Art. 244.- El empleador no podrá concertar durante el tiempo de duración de la huelga u otras medidas de acción directa aprobadas por la organización sindical pertinentes nuevos contratos de trabajo que tiendan a sustituir o reemplazar en su cargo al trabajador, ni adoptar medidas disciplinarias en su contra, ni alterar la situación o condición en que se encontrara revistando en la empresa”. Y el artículo 245 señalaba: “Art. 245.- Cuando la huelga u otras medidas de acción directa aprobadas por la organización sindical pertinente obedecieren a culpa del empleador, el trabajador que participe en las mismas tendrá derecho a percibir la remuneración correspondiente al tiempo de su duración”

<sup>68</sup> El artículo 276 de la ley de contrato de trabajo (20.744) señalaba: “Art. 276.- Cuando a consecuencia de un estado de crisis que comprenda a la actividad se operasen en el seno de la empresa situaciones o circunstancias objetivas de receso que afecten considerablemente a su desenvolvimiento y a una pluralidad de trabajadores, el empleador, por los procedimientos que prevea la ley, podrá solicitar se le autorice a adoptar cualquiera de las siguientes medidas:

- a) Cesación de las actividades de la empresa y consiguiente extinción de los contratos de trabajo;
- b) Suspensión de las actividades empresarias y consiguiente suspensión de los contratos de trabajo.

17. Eliminó el derecho del trabajador, a que se suspendiera la prescripción por un año de los adeudos del patrón, cuando se constituyeran por actuaciones administrativas o mora del empleador<sup>69</sup>.
18. Eliminó la suspensión de la prescripción en el caso de que el trabajador promoviere la demanda contra un tercero y no contra el patrón<sup>70</sup>.
19. Eliminó el derecho del trabajador a alcanzar, excepcional y circunstancialmente, un año de indemnizaciones, por ser despedido injustificadamente<sup>71</sup>.

Como resultado de lo sustancioso de las reformas y la supresión de tantos artículos, la Junta Militar reordenó el contenido de la legislación laboral, publicando el texto reordenado en el decreto 390<sup>72</sup> del Poder Ejecutivo, y así cubrió los artículos vacíos que las reformas habían dejado en la Ley de Contrato de Trabajo.<sup>73</sup>

- 
- c) Modificación de las cláusulas contractuales, modificación o reducción de los planteles del personal, jornada u otras condiciones o modalidades de empleo y desenvolvimiento de las relaciones de trabajo.

La ley proveerá los alcances contractuales de la resolución que en tales procedimientos se dicte con relación a la extinción o subsistencia del contrato de trabajo y a las indemnizaciones que en cada caso correspondan al trabajador, de acuerdo a las circunstancias demostradas. Será parte legítima en tales procedimientos la asociación profesional representativa en la actividad de que se trate”.

<sup>69</sup> El artículo 281 de la ley de contrato de trabajo (20.744) señalaba: “Art. 281.- Las actuaciones administrativas o la constitución en mora del empleador, efectuada en forma auténtica, suspenderá el curso de la prescripción por el plazo de un (1) año. La suspensión proveniente de esta última forma podrá operarse por una sola vez”.

<sup>70</sup> El artículo 282 de la ley de contrato de trabajo (20.744) señalaba: “Art. 282.- Se suspenderá el curso de la prescripción por demanda promovida contra un tercero al que el trabajador atribuyese erróneamente la calidad de empleador, en tanto el error resulte excusable y aun cuando por ello fuese desistida la acción. La inactividad procesal no puede afectar, pro vía de prescripción, derechos indisponibles para el trabajador, debiendo los jueces suplir aquella, sin perjuicio de la responsabilidad que las leyes les asignen a sus representantes o apoderados. Se suspende la prescripción por el plazo señalado en el artículo anterior en virtud de las gestiones o reclamos hechos por la asociación profesional con personería gremial, en representación del trabajador o del personal de uno o varios establecimientos o empresas determinados, aun cuando no contase con mandato expreso al respecto”.

<sup>71</sup> El artículo 299 de la ley de contrato de trabajo (20.744) señalaba: “Art. 299.- Lo dispuesto en el art. 198 de esta ley podrá extenderse excepcionalmente al caso del trabajador despedido, de acuerdo a las circunstancias de cada caso, apreciado con criterio respectivo”. El artículo 198, haciendo referencia a la prohibición del despido por causa de matrimonio señalaba: “Art. 198.- En caso de incumplimiento de esta prohibición, el empleador abonará una indemnización equivalente a un año de remuneraciones, que se acumulará a la establecida en el artículo 266.

<sup>72</sup> Decreto 290, Boletín Oficial 21 de mayo de 1976, ADLA XXXVI- B.

<sup>73</sup> Posteriormente se realizaron dos reformas menores a la Ley de Contrato de Trabajo, la primera permitió a la madre trabajadora modificar los plazos de licencia pre o post parto (sumando 90 días en total), dependiendo de las necesidades del embarazo, y la segunda elimina la retención en la libreta de ahorro a los mayores de 16 y menores de 18 años. Ley 22.276, Boletín Oficial, 28 de agosto de 1980 ADLA XL-C; y Ley 22.277, Boletín Oficial, 28 de agosto de 1980 ADLA XL-C.

La transformación de la relación capital- trabajo no sólo se encuentra vinculada al trabajo formal, sino también a lo que se ha llamado, el ejército industrial de reserva, y el tipo de capital que domina en el nuevo modelo de acumulación; el siguiente cuadro, obtenido de los *Estudios de Historia Económica Argentina* de Eduardo Basualdo, permite observar el desarrollo de los principales indicadores industriales entre 1974 y 1983 en relación con el trabajo. Es necesario señalar que se trata de indicadores industriales, es decir, justo el sector económico que se encuentra en retroceso, por lo que no pueden observarse las nuevas circunstancias en que se paga el trabajo:

**Evolución de los principales indicadores industriales, 1974 – 1983**  
(1974= 100)

	Volumen físico de la producción	Obreros ocupados	Productividad de la mano de obra	Horas trabajadas/ obreros	Salario real*	Costo salarial**	Productividad/ costo salarial
1974	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1975	96,5	103,8	92,9	97,6	88,5	88,5	104,9
1976	93,6	100,4	93,3	99,1	57,0	57,0	163,7
1977	98,9	94,3	105,0	104,9	62,8	62,8	167,2
1978	88,1	85,1	103,5	104,1	66,4	66,4	155,8
1979	102,0	83,3	122,5	107,7	77,7	77,7	157,6
1980	99,7	76,8	129,7	106,6	96,2	96,2	134,9
1981	83,8	67,2	124,7	102,4	83,2	83,2	149,8
1982	83,0	63,6	130,6	103,9	61,5	61,5	212,4
1983	90,4	65,7	137,6	105,9	81,4	81,4	169,0

\* Salario real= Salario nominal promedio/ Índice de costo de vida.

\*\* Costo salarial= Salario nominal promedio/ Índice de precios mayoristas.

(Productos no agropecuarios nacionales)

**Fuente:** D Aspiazu, E. M. Basualdo y M. Khavisse (1986), Sobre la base de la encuesta industrial del INDEC, en E. M. Basualdo *Estudios de Historia Económica Argentina*, Pág. 125.

En la tabla puede observarse que con nuevas reglas de relacionarse el capital y el trabajo, se puede obtener mayor ganancia. Tomando como base el año de 1974 en el sector industrial, se observa que en diez años, el 65 por ciento del trabajo empleado en 1974 se puede obtener un aumento del 37,6 por ciento de la productividad de la mano de obra y disminuir su costo salarial. Como puede observarse, las nuevas regulaciones de la relación trabajo-capital, el aumento de la jornada laboral y la caída del salario real elevaron en 10 años 35 por ciento la productividad.

## **B. Los límites de la dictadura para la continuidad del modelo.**

La dictadura militar que gobernó Argentina desde 1976 cumplió un papel fundamental en la implementación del modelo neoliberal. Como puede observarse a través de documentos *oficiales*, trabajó sobre dos ejes centrales: por un lado, realizó una férrea represión contra los movimientos de trabajadores, sindicales y estudiantiles, al tiempo que realizó las primeras transformaciones del modelo económico. Al revisar las primeras y principales ordenanzas de la dictadura, pudo observarse el papel de la Junta Militar en la imposición del nuevo patrón de acumulación, puesto que al tiempo que reprimió y desarticuló al tradicional movimiento obrero y sindical argentino, reconfiguró la estructura estatal y las relaciones interclasistas.

Durante la dictadura militar se designaron 4 titulares del Poder Ejecutivo, Jorge Rafael Videla asumió en marzo de 1976, en 1981 fue reemplazado por el general Roberto Viola, quien a su vez fue reemplazado en el mismo año por el teniente general Leopoldo Fortunato Galtieri y en 1982 asumió el general Reinaldo Bignone. La Junta Militar acusaba de los problemas económicos a los gobiernos previos a su toma de poder, no obstante, al paso de los años pocos resultados económicos obtuvo. De acuerdo con Teresa Eggers- Brass bajo el mandado de Isabel Perón la deuda externa ascendía a 8 mil millones de dólares y al final de la dictadura la cifra se había incrementado a alrededor de 44 mil millones de dólares<sup>74</sup>, sin detenerse la inflación ni la constante devaluación de la moneda.

Marcos Novaro menciona que durante su ejercicio en el poder, la dictadura tuvo tres momentos en que contó con una importantes legitimidad social, la cual no cubría el complejo entramado de los grupos y las relaciones interclasistas: 1) al momento del golpe de estado debido a la lucha política que se había desarrollado tras la muerte de Juan Domingo Perón, 2) durante el campeonato mundial de futbol soccer de 1978 con sede en Argentina y en el que el equipo anfitrión resultó vencedor y 3) cuando la Junta decidió iniciar la guerra para recuperar las Islas Malvinas.

---

<sup>74</sup> Eggers- Brass Teresa, *Historia Argentina 1806- 2004: Una mirada crítica*, Maipue, Buenos Aires, segunda edición, 2004, Pág. 640.



Los pobres resultados económicos que presentaba la Junta Militar ante los diversos grupos de la burguesía nacional y su repercusión en las clases sociales bajas llevaron a la Junta Militar, encabezada por Galtieri, a revivir en 1982 el sentimiento nacional del pueblo argentino recordándole que en 1833 Inglaterra le había arrebatado las Islas Malvinas, convocando a recuperarlas. Este llamado, en un primer momento generó una importante legitimidad interna para la Junta pero significó el rechazo del gobierno de los Estados Unidos y del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.

Una vez iniciada la ofensiva para recuperar las Islas, las tropas inglesas vencieron sin mucho esfuerzo (en alrededor de 2 meses y medio) al contingente argentino, el cual tuvo alrededor de 730 muertos y debió rendirse incondicionalmente. Tras la derrota militar, Galtieri renunció al Poder Ejecutivo y ascendió Bignone. La población, al enterarse de la derrota, comenzó a indagar sobre las condiciones en las que fueron enviados los jóvenes a la guerra, enterándose de la mala calidad de los uniformes e instrumentos de guerra y del abandono que sufrieron por parte de la Junta:

La gente se encontró abruptamente con la cruel realidad y se sintió burlada por un gobierno que, nuevamente, no había respetado la vida de sus hijos. Éstos, sin experiencia militar, fueron a luchar obligados a una guerra mal planificada, mal dirigida, con armamentos inservibles y donde la corrupción reinante los había desprovisto de elementos esenciales (abrigo y alimentos) que les enviaban sus familiares<sup>75</sup>

A partir de ese momento, poco espacio político tuvo la Junta Militar: resurgió acentuado su vicio de origen (el ascenso al poder por el vía de la ruptura constitucional) y quedó aislada internacionalmente. La presión por la búsqueda de los detenidos- desaparecidos (encabezada por las Madres de la Plaza de Mayo), la exigencia de la vuelta a la democracia por parte de organizaciones políticas legales, y la situación económica del país cerraron el paso al gobierno militar. En palabras de Novaro, el fracaso en la guerra generalizó el desprestigio interno de las fuerzas armadas:

La derrota en Malvinas extremó los conflictos internos que las Fuerzas Armadas venían arrastrando desde mucho tiempo antes, y tornó general y virulento su desprestigio frente a la sociedad. No sólo el Proceso había conducido al país a su primer fracaso militar en la historia, sino que lo había hecho enajenándolo de la comunidad

---

<sup>75</sup> Eggers- Brass, *Ibíd*, Pag 647.

internacional y en el marco de una crisis económica sin precedentes. La salida electoral se hizo inevitable y urgente.<sup>76</sup>

El Ministro de Economía de Bignone dijo que la economía nacional se encontraba “un estado de destrucción sin precedentes”<sup>77</sup>. Las movilizaciones sociales que desde hacia algunos años volvían a tomar fuerza, llegaron a su punto nodal en diciembre de 1982 y los primeros meses de 1983, cuando a pesar de estar prohibidas las manifestaciones, se lograban congregarse miles de personas exigiendo respeto a los derechos humanos y la vuelta a la institucionalidad; por lo que Bignone se vio obligado a anunciar el inicio de la transición a la democracia:

En abril de 1982 3.000 personas habían celebrado en Plaza de Mayo un nuevo aniversario de las Madres. En octubre fueron ya más de 10.000 las que congregó la Marcha por la Vida y otro tanto reunió una nueva Marcha de la Resistencia en diciembre. En mayo de 1983 50.000 personas rechazarían el “informe final” del gobierno. Aunque esto estuvo lejos de acorralar al régimen y forzarlo a hacer concesiones, bastó para que las voces del movimiento llegaran al gran público y moldearan sus ideas sobre la represión y sus secuelas, que evolucionarían desde las tesis favorables al olvido y la reconciliación, predominantes hasta la guerra, hacia las que reclamaban investigación y verdad y con el tiempo también justicia y castigo (“Con vida los llevaron, con vida los queremos”, coreaban las Madres en 1978; “Aparición con vida”, pedirían en 1980; “Juicio y castigo a todos los culpables”, cerraban sus declaraciones dos años después)<sup>78</sup>.

Después de la persecución impulsada por la dictadura, un nuevo tema será central en las discusiones sociales en Argentina: el del respeto a los derechos humanos. Se trata de una transformación tan importante que será antecedente de la reforma constitucional de 1994, y de la respuesta social, que implicó la caída de Fernando de la Rúa en el año 2001, cuando pretendió instalar nuevamente el estado de sitio, como respuesta a la protesta social derivada de la crisis económica.

Tras la caída militar y el crecimiento cada vez más avasallante de miles de historias de represión y desaparición, se ha ido generando cierta conciencia social sobre los derechos humanos en la población argentina. Esta nueva centralidad de los derechos humanos es una respuesta para señalar las responsabilidades por los crímenes y delitos cometidos, ya que no sólo correspondió a los autores materiales y/o intelectuales de los delitos, sino también, a

---

<sup>76</sup> Novaro, Op. Cit., Pág. 135.

<sup>77</sup> Eggers- Brass, Op. Cit., Pag. 647.

<sup>78</sup> Novaro, Op. Cit., Pág. 141.

los que obraron por omisión y de cierta forma, aceptaron este tipo de prácticas con la finalidad de reestablecer el orden.

Para Eggers- Brass, la centralidad que han tomado los derechos humanos después de la dictadura, también tienen que ver con el papel que cumplió la clase media durante la dictadura al guardar silencio, negar la existencia del terrorismo de estado y, la demostración irrefutable de la brutal represión que se cometía:

La matanza, que por tanto tiempo se había podido ignorar, se volvió una realidad inmediata para millones de argentinos. En muchos este “show” que los medios llevaron a niveles de saturación, generó retraimiento y escapismo. Pero más allá de ese aspecto anestésico, y de consideraciones políticas e ideológicas, se impuso un demoledor sentimiento de indignación y repudio en la amplísima mayoría, que dio forma a un nuevo sentido común: lo que se llamaría “guerra interna” era ahora “el terrorismo de Estado”, y al menos la mayoría de los que habían sido “subversivos” ahora eran “jóvenes idealistas” y “víctimas inocentes”.

Esto último fue sintomático: considerarlos inocentes era para la opinión pública tan necesario ahora como había sido encontrarlos culpables en los años de plomo. En sentido estricto, la inocencia de los secuestrados no tenía relación con su pertenencia o no a organizaciones consideradas “terroristas” por el régimen y hasta poco tiempo antes también por muchos de los ahora exégetas de la inocencia. Consistía en que ninguno, ni siquiera los más implicados en el ejercicio revolucionario y terrorista de la violencia, habían sido eximidos de un tratamiento criminal por parte del poder represivo: no se les había realizado un juicio, imputado actos determinados sino la pertenencia a esas organizaciones sobre la base de confesiones obtenidas bajo tormento. Si la opinión pública pasaba por alto este criterio elemental y en cambio le era imperioso negar la militancia política de los desaparecidos, era por la fragilidad de sus convicciones liberales y republicanas, y también porque de este modo se los podía identificar como pertenecientes a un campo democrático que se postulaba preexistente y ajeno a la polarización, la violencia y el pretorianismo que rigieran en el país hasta entonces<sup>79</sup>

La pérdida cuasi total de la legitimidad interna y externa de la dictadura marcaron el ocaso del régimen militar y el retorno a la democracia, camino que estuvo marcado también por la pauta establecida en diversas leyes y decretos de dos tipos. Por un lado se encontraban aquellos que marcaban las reglas de la transición, es decir, el Nuevo Estatuto de Partidos<sup>80</sup>, las Instrucciones para la Concertación<sup>81</sup>, y el Cese del Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional y su reglamentación - Acta de Disolución de la Junta Militar<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> Egger- Brass, Op. Cit., Pág 142

<sup>80</sup> Ley 22.627, Boletín Oficial 03 noviembre 1983, ADLA XLII- C.

<sup>81</sup> Listado de 16 temas que los partidos políticos debían acordar. Fue rechazado y agravó la crisis política.

<sup>82</sup> Boletín Oficial 05 de diciembre de 1983, ADLA XLIII- D.

Por el otro lado, se encontraban las leyes y decretos destinados a evitar juicios o impugnación contra los delitos y actos jurídicos realizados durante el proceso; es decir, el Documento o Informe Final<sup>83</sup>, el Acta Institucional que declara que las operaciones contra la subversión y el terrorismo llevadas a cabo por las fuerzas armadas fueron ejecutadas conforme a planes aprobados y supervisados por los mandos superiores de la Junta Militar<sup>84</sup> y el Decreto- Ley de Auto-amnistía, también llamado Ley de Pacificación Nacional<sup>85</sup>.

De estos documentos destacan por su contenido el Cese del Estatuto para el Proceso de reorganización Nacional y su reglamento, ya que si bien la Junta Militar derogó las actas institucionales del 18 de junio de 1976 y del 3 de febrero de 1977, también estableció la subsistencia y validez de los actos legislativos, judiciales, administrativos y patrimoniales que derivaron de ellas:

Art. 2º- Dicha derogación no perjudica la subsistencia y validez de los actos legislativos, administrativos, judiciales y patrimoniales oportunamente cumplidos o en curso de conformidad a las precitadas actas institucionales, a cuyo efecto mantiene su vigencia el régimen de las leyes 21.670 y 22.210 y la reglamentación consiguiente<sup>86</sup>

Destaca también la Ley de Pacificación Nacional ya que extinguió las acciones penales de los delitos cometidos durante la dictadura únicamente los realizados por los militares, excluyendo a todos los que llamaba miembros de las asociaciones ilícitas terroristas o subversivas:

Art. 1. Declárense extinguidas las acciones penales emergentes de los delitos cometidos con motivación o finalidad terrorista o subversiva, desde el 25 de mayo de 1973 hasta el 17 de junio de 1982. Los beneficios otorgados por esta ley se extienden, asimismo, a todos los hechos de naturaleza penal realizados en ocasión o con motivo del desarrollo de acciones dirigidas a prevenir, conjurar o poner fin a las referidas actividades terroristas o subversivas, cualquiera hubiera sido su naturaleza o el bien jurídico lesionado. Los efectos de esta ley alcanzan a los autores, partícipes, instigadores, cómplices o encubridores y comprende a los delitos comunes conexos y a los delitos militares conexos

Art. 2º -- Quedan excluidos de los beneficios estatuidos en el artículo precedente los miembros de las asociaciones ilícitas terroristas o subversivas que, a la fecha hasta la cual se extienden los beneficios de esta ley, no se encontraren residiendo legal y manifiestamente en el territorio de la Nación Argentina o en los lugares sometidos a su

---

<sup>83</sup> Boletín Oficial 28 de abril de 1983, [www.desaparecidos.org/arg](http://www.desaparecidos.org/arg)

<sup>84</sup> Boletín Oficial 18 de abril de 1983, ADLA XLIII- B.

<sup>85</sup> Boletín Oficial 23 de marzo de 1983, [www.desaparecidos.org/arg](http://www.desaparecidos.org/arg)

<sup>86</sup> Art 2, Boletín Oficial 05 de diciembre de 1983, ADLA XLIII- D.

jurisdicción o que por sus conductas hayan demostrado el propósito de continuar vinculados con dichas asociaciones<sup>87</sup>.

En el Documento Final la Junta argumenta que su actuar se realizó con la intención de defender el sistema de vida nacional, por lo que un acto de servicio, que defendió el bien común, y buscó la supervivencia de la comunidad con “errores que pudieron haberse cometido en cumplimiento de la misión asignada”<sup>88</sup>, pero para los cuales aceptaban someterse al juicio de la historia. Y en el Acta Institucional sustentan la actuación represiva en el cumplimiento de normas y decretos:

Todas las operaciones contra la subversión y el terrorismo llevadas a cabo por las fuerzas de seguridad, policiales y penitenciarias, bajo control operacional, en cumplimiento de lo dispuesto por los decretos 261/75, 2270/75, fueron ejecutadas conforme a planes aprobados y supervisados por los mandos superiores orgánicos de las Fuerzas Armadas y por la Junta Militar a partir del momento de su constitución<sup>89</sup>

Finalmente, el 05 de diciembre de 1983 emitió el estatuto que derogó las actas y publicó un estatuto que disolvió la Junta Militar, la Comisión de Asesoramiento Legislativo y declaró el cese del Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional.

## **2. La transición a la democracia: legalidad, ilegitimidad e injusticia.**

Los documentos que fueron citados marcaron el rumbo de la transición a la democracia, así, el *Nuevo Estatuto de Partidos* sentó las bases para la reorganización de los partidos políticos. Para Eggers- Brass, en dicha reorganización podía observarse que la derecha estaba demasiado comprometida con los militares y que los peronistas no aseguraban la estabilidad que necesitaba el reinicio del periodo democrático, lo que permitió que Raúl Alfonsín y su partido, la Unión Cívica Radical, se colocaran como una opción de estabilidad e institucionalidad:

Las elecciones se realizaron el 30 de octubre de 1983: había ganado por más del 50% el candidato radical Raúl Alfonsín, recibiendo no sólo los votos de su partido sino también algunos votos peronistas disconformes y otros de gente del centro, que quería un gobierno tranquilo y respetuoso de sus derechos<sup>90</sup>

<sup>87</sup> Boletín Oficial 23 de marzo de 1983, [www.desaparecidos.org/arg](http://www.desaparecidos.org/arg)

<sup>88</sup> Boletín Oficial 28 de abril de 1983, [www.desaparecidos.org/arg](http://www.desaparecidos.org/arg)

<sup>89</sup> Segundo párrafo, Boletín Oficial 18 de abril de 1983, ADLA XLIII- B

<sup>90</sup> Eggers- Brass, Op. Cit., Pág. 649.

Existen dos temas importantes en esta reconstrucción histórico- jurídica que a pesar de no ser el objetivo central de la investigación, deben ser señalados. El primero de ellos es la argumentación política y jurídica, así como el largo camino (también político y jurídico) que han recorrido los familiares de los detenidos- desaparecidos durante la dictadura y los defensores de los derechos humanos en la búsqueda de las personas secuestradas y desaparecidas y asesinadas, y el establecimiento de sanciones justas para los responsables de estos hechos. El segundo de ellos son las implicaciones y consecuencias de los XX tomos de reformas y nuevas regulaciones que se publicaron durante la dictadura.

#### **A. El largo camino a la justicia.**

A lo largo de su campaña electoral, Raúl Alfonsín subrayó la necesidad del respeto al *estado de derecho* y a los derechos humanos. Así, durante la campaña electoral publicó una respuesta al documento final titulado *No es la respuesta final* en el que estableció lo que se entendería como lineamientos para juzgar los delitos cometidos por la Junta Militar. El documento señala que la Junta excedió los límites constitucionales durante la represión y le recordó que derrocó al gobierno constitucional en 1976, al tiempo que afirmó que dentro de los grupos de reprimidos también existía terrorismo, el cual debía combatirse. Dijo que los casos de personas detenidas, desaparecidas y asesinadas deberían ser juzgados por la justicia civil (así fueren militares los que cometieron los delitos), y que según principios jurídicos básicos, se juzgaría a los autores de los delitos y no a quienes obedecieron órdenes superiores:

- a) Los actos ilícitos cometidos durante la represión deberán ser juzgados por la Justicia y no solamente por la historia; esa Justicia será la civil, común a todos los argentinos, y no se admitirán fueros personales contrarios a la Constitución. b) Será la Justicia, y no los interesados, la que decidirá qué conductas pueden considerarse razonablemente actos de servicio. Según principios jurídicos básicos, es inadmisibles que delitos contra la vida o la integridad física de ciudadanos que no opongan resistencia puedan ser considerados actos propios de la actividad de las Fuerzas Armadas. c) Será la Justicia, y no los interesados, la que decida quiénes tienen derecho a invocar la obediencia debida, el error o la coacción como forma de justificación o excusa. Ello esclarecerá la

diferencia entre los verdaderos responsables y quienes sólo se vieron obligados a obedecer<sup>91</sup>

Al hablar de la *obediencia debida*, Alfonsín colocó la tesis de los niveles de responsabilidad en los delitos cometidos durante la dictadura. Esta tesis planteaba que gran parte de los policías y militares solo obedecieron órdenes, por lo tanto no debían ser juzgados. También planteaba que gran parte de los perseguidos también eran responsables, insertando la llamada *teoría de los dos demonios*; días después de asumir la presidencia, refrendó dicha postura:

Nuestra comunidad esta dispuesta a contemplar con otro criterio la situación especial de aquellos miembros de las FF.AA. y de Seguridad que se limitaron a actuar en cumplimiento de ordenes superiores. Si bien se espera que la Obediencia en un Estado Democrático no sea ciega, debe admitirse que en las circunstancias excepcionales de la lucha contra el terrorismo se obró en un contexto de confusión y de coerción, habiendo desencadenado la conducción militar una intensa propaganda inspirada en la doctrina totalitaria de la Seguridad Nacional que pudo haber hecho creer a quienes no tenían capacidad decisoria que las ordenes que recibían eran legítimas, al mismo tiempo, muchas veces, se actuó bajo presiones irresistibles de diversa índole....<sup>92</sup>

Con estos presupuestos, el 13 de diciembre de 1983 publicó los decretos 157, 158 y 159, que instruían a enjuiciar ante el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, a los nueve integrantes de las tres primeras juntas militares y a las cúpulas de los movimientos Montoneros y Ejercito Revolucionario del Pueblo (ERP). Dos días antes, el 13 de diciembre había explicado lo que significaba el planteamiento de la obediencia debida: separar entre quienes planearon y supervisaron la “metodología inhumana empleada para reprimir el terrorismo”<sup>93</sup>, dando las ordenes necesarias para ponerla en práctica y omitiendo prevenir sus consecuencias, quienes se excedieron en el cumplimiento de esas ordenes por motivos de crueldad, perversidad o codicia y quienes se limitaron a cumplir las ordenes recibidas, juzgando únicamente a las dos primeras categorías:

Debe caer el peso ejemplificador de la ley sobre quienes están incluidos en las dos primeras categorías, es decir, quienes pusieron en marcha esta maquinaria de muerte y quienes se aprovecharon de ella para torturar o para satisfacer fines personales. En cambio es necesario contemplar con otro criterio a quienes, habiendo cumplido ordenes

---

<sup>91</sup> Alfonsín Raúl, *No es la respuesta final*, <http://www.desaparecidos.org/arg/doc/secretos/candi.html>

<sup>92</sup> Alfonsín Raúl, Discurso presidencial del 13 de diciembre de 1983, en <http://www.derechos.net/koaga/ageitos/7.html>

<sup>93</sup> Alfonsín Raúl, *Los niveles de responsabilidad*, en <http://www.derechos.net/koaga/ageitos/7.html>

recibidas en un clima de error y coerción, debe ofrecérseles la oportunidad de servir en el futuro a la democracia constitucional<sup>94</sup>

En los decretos 157 y el 158 se observa la presencia de la *tesis de los dos demonios*, es decir, la tesis que postuló que había que enjuiciar tanto a los integrantes de la dictadura como la de quienes la combatieron, comparando a quienes reprimieron y masacraron a 30 mil personas desde el Estado con quienes resistieron dicha violencia.

Alfonsín creó la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas mediante el decreto 187 (del 19 de diciembre de 1983), integrándola con personalidades de distintos sectores sociales, con la finalidad de recibir denuncias y pruebas sobre la comisión de delitos, averiguar el destino o paradero de personas desaparecidas, determinar la ubicación de niños sustraídos a la tutela de sus padres, denunciar intentos de ocultamiento, sustracción o destrucción de pruebas relacionados con los hechos que se pretende esclarecer y emitir un informe final, pero no podía emitir juicios sobre hechos y circunstancias que constituyeran materia del Poder Judicial<sup>95</sup>.

Por parte del Congreso, el diputado Augusto Conte presentó el 15 de diciembre de 1983 una iniciativa para crear una comisión bicameral de investigación de violaciones a los derechos humanos durante la dictadura, pero el proyecto no prosperó, aunque el 22 de diciembre en el Congreso se votó la ley 23.040 que anuló la autoamnistía de la Junta Militar:

Art. 1. Derógase por inconstitucional y declárese insanablemente nula la ley de facto 22.924.

Art. 2. La ley de facto 22.924 carece de todo efecto jurídico para el juzgamiento de las responsabilidades penal, civil, administrativa y militar emergentes de los hechos que ella pretende cubrir, siendo en particular inaplicable a ella el principio de la ley penal más benigna establecido en el art. 2 de Código Penal<sup>96</sup>

Como consecuencia de las investigaciones y querellas seguidas contra los integrantes de la Junta Militar, y con base en lo instruido en el decreto presidencial 158, en diciembre de 1985 se conoció el resultado de las causas seguidas: algunos integrantes de la Junta fueron

---

<sup>94</sup> Alfonsín Raúl, *Los niveles de responsabilidad*, en <http://www.derechos.net/koaga/ageitos/7.html>

<sup>95</sup> Decreto 187, Boletín Oficial 19 de diciembre de 1983, en <http://www.derechos.net/koaga/ageitos/7.html>

<sup>96</sup> Boletín Oficial 22 de diciembre de 1983, <http://www.desaparecidos.org/arg/doc/secretos/anula02.htm>



absueltos y otros condenados a prisión. Para obtener celeridad se basaron en el estudio de 711 casos de los 30 mil que se han estimados.

### Condena de los integrantes de la Junta Militar

Integrantes de la Junta Militar	Delito	Condena
Jorge Rafal Videla	66 homicidios, 306 privaciones ilegales de la libertad calificadas, 97 tormentos y 26 robos	Reclusión perpetua
Emilio Eduardo Massera	3 homicidios, 69 privaciones ilegales de la libertad, 12 torturas y 7 robos	Prisión perpetua
Orlando Ramón Agosti	8 torturas y 3 robos	4 años y 6 meses de prisión
Roberto Eduardo Viola	86 privaciones ilegales de la libertad, 11 torturas y 3 robos	17 años de prisión
Armando Lambrushini	35 privaciones ilegales de la libertad	8 años de prisión
Omar Graffigna	---	Absuelto
Leopoldo Galtieri	---	Absuelto
Jorge Isaac Anaya	---	Absuelto
Basilio Lami Dozo	---	Absuelto

Fuente: elaboración propia con base en información de la página electrónica [www.desaparedos.org](http://www.desaparedos.org) y el diario Clarín.

Para la prescripción de los delitos, la Fiscalía de la Cámara Federal de la Capital Federal (que es la institución investigadora) estableció como fecha para comenzar a correr el plazo de 6 años, aquella en la cual los acusados dejaron de ejercer el cargo y no consideraron la continuidad del delito en tanto cesare la desaparición. Cabe señalar que ninguno de los condenados lo fue por la sustracción de menores.

Acompañada de la hipótesis presidencial de la *obediencia debida* estaba la hipótesis que hablaba de la necesidad de una reconciliación en el pueblo argentino y de cerrar un ciclo de la historia de este país. Esta es la base filosófica de la ley de *punto final*.

La *Ley de punto final* extinguió las acciones penales de las personas que no estuviesen prófugas o declaradas en rebeldía, por lo que se entendió que políticamente, la ley de punto final no era más que una ley de amnistía para los partícipes de la dictadura:

Artículo 1º. Se extinguirá la acción penal respecto de toda persona, por su presunta participación en cualquier grado, en los delitos del art. 10 de la ley 23.049 (... de reprimir al terrorismo...”), que no estuviere prófugo, o declarado en rebeldía, o que no haya sido ordenada su citación a prestar declaración indagatoria, por tribunal competente, antes de los sesenta días corridos a partir de la fecha de promulgación de la presente ley.

En las mismas condiciones, se extinguirá la acción penal contra toda persona que hubiere cometido delitos vinculados a la instauración de formas violentas de acción política hasta el 10 de diciembre de 1983<sup>97</sup>

Finalmente se publicó la *Ley de Obediencia Debida* la cual eximió de responsabilidades a todos los subalternos de la Junta Militar en virtud de que sus acciones fueron realizadas en el cumplimiento de las órdenes de sus superiores:

Art.1.Se presume sin admitir prueba en contrario que quiénes a la fecha de comisión del hecho revistaban como oficiales jefes, oficiales subalternos, suboficiales y personal de tropa de las FFAA, de seguridad, policiales y penitenciarias, no son punibles por los delitos a que refiere el art. 10, punto 1 de la ley no. 23.049 por haber obrado en virtud de obediencia debida<sup>98</sup>

Esta ley se hacía extensiva a oficiales superiores que no hubieren ejercido las funciones de Comandante en Jefe, Jefe de Zona, Jefe de Subzona o Jefe de Fuerza de Seguridad, policial o penitenciaria, en virtud de que considera que actuaron en estado de coerción, bajo subordinación y en cumplimiento de órdenes, sin facultad de oposición o resistencia, por lo que debía aplicarse de oficio.

Las hipótesis de la *obediencia debida* y *punto final* sembraron gran descontento entre la población argentina y la opinión pública internacional, en virtud de que eximía a cientos de partícipes y responsables de los delitos durante la dictadura y que no eran altos mandos de la Junta Militar. Por si fuese poco, el 09 de febrero de 1984 el Congreso dictó la Ley de Reforma al Código de Justicia Militar<sup>99</sup> que estableció que los delitos cometidos por miembros de las fuerzas militares debían de ser juzgados en la jurisdicción militar.

Pero en el gobierno de Carlos S. Menem, lo poco que se había avanzado con los juicios a los integrantes de la Junta fue detenido. En 1989 Menem firmó cuatro decretos de indulto, y en 1990 otros siete. El periodista del diario Clarín Pablo Abiad ha señalado que aproximadamente fueron beneficiadas 1200 personas entre los que se encontraron represores, líderes guerrilleros y personas investigadas por delitos comunes y que

---

<sup>97</sup> Ley 23.492, Boletín Oficial 23 de diciembre 1986, <http://www.desaparecidos.org/arg/doc/secretos/ley.html>

<sup>98</sup> Ley 23.521, Boletín Oficial 05 de junio 1987, <http://www.desaparecidos.org/arg/doc/secretos/presio.html>

<sup>99</sup> Ley 23.049, Boletín Oficial, 13 de febrero de 1984, <http://www.desaparecidos.org/arg/doc/secretos/fuero02.htm>

políticamente sirvió para indultar a jefes militares que no se beneficiaron con las leyes de *Punto Final* y *Obediencia Debida*, entre ellos destacan los indultos a represores uruguayos y montoneros, así como a gente que estaba desaparecida y detenida.

Los últimos indultos de Menem incluyeron a los integrantes de la Junta Militar, de esta manera fueron indultados Leopoldo Galtieri, Jorge Anaya, Basilio Lami Dozo (decreto 1005), Jorge Videla, Emilio Massera (decreto 2.741), José Martínez de Hoz y Carlos Suárez Mason (el carnicero del Olimpo).

Después de la crisis política y económica que colapsó las instituciones argentinas en 2001, y en un intento de recuperación de legitimidad del estado argentino, fueron declaradas inconstitucionales por el Congreso Nacional las leyes de *Obediencia Debida* y de *Punto Final* (2003) y los indultos de Menem fueron declarados inconstitucionales por algunos jueces (desde el año 2004).

Ha sido una conquista jurídica, política y social el hecho de que a partir de 2004 se hayan reiniciado los juicios individuales contra quienes reprimieron durante la dictadura militar, y que comiencen a existir las primeras sentencias contra militares, policías, sacerdotes participes e integrantes de la Junta Militar. Destaca, por ejemplo, la condena a cadena perpetua, en octubre de 2007, del sacerdote de la iglesia católica Christian Von Wenich, por 7 homicidios, 34 privaciones ilegales de la libertad y 31 casos de tortura física y psicológica.

## **B. La legalidad y legitimidad de lo transformado durante la dictadura.**

Es necesario señalar que durante la dictadura militar ocurrieron un sin número de actos jurídicos, que incluyen desde las reformas a las leyes, hasta las convalidaciones de los actos realizados entre los particulares, como son los contratos de compraventa, laborales, o los de matrimonio. Es decir, se trata de la imposibilidad física, jurídica, social y política de anular todos y cada uno de los actos que avaló o impulsó el gobierno de facto. En opinión de los

juristas conservadores, dichas reformas y convalidaciones del Estado debían respetarse en aras de la seguridad jurídica. Por su parte, las posturas críticas y progresistas señalaron la necesidad de realizar un análisis minucioso de estas reformas y abrir la posibilidad de su impugnación:

Argumentan que se creaba inseguridad jurídica, un argumento que es más de lo mismo, ¿qué quiere decir inseguridad jurídica? Porque además se pueden aprobar los actos que se hicieron en nombre de leyes que se hicieron en periodo de excepción y no aprobar las leyes, porque se puede decir que todos los actos civiles y comerciales que se desarrollaron en el periodo de excepción quedan convalidados en la medida en que no haya una denuncia especial, se puede decir eso y no convalidar las leyes, porque se convalida el sistema jurídico<sup>100</sup>

Sin embargo, por la vía de la práctica o la omisión los actos jurídicos han sido convalidados. Algunas leyes se han ido reformando, o han sido declaradas inconstitucionales, particularmente a partir de la crisis política del año 2001, pero en términos generales existió una convalidación de las transformaciones legales y actos jurídicos.

---

<sup>100</sup> Mimeo, Entrevista a Beatriz Rajland, realizada en la Ciudad de Buenos Aires el 16 de mayo de 2007.

### III. El derecho argentino bajo el neoliberalismo democrático (1983- 2001).

Julio C. Gambina y Daniel Campione<sup>1</sup> señalan que durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983 – 1989) hubo un intento de volver a las políticas de bienestar, no obstante el posicionamiento de la oligarquía había logrado adquirir tanta fuerza con la dictadura, que era imposible cualquier intento de viraje en ese sentido:

Para 1985 se cierra el intento (1983/1985) de aplicar propuestas de política económica de corte “keynesiano-desarrollista” y, con matices, se retoman los mecanismos de transformación regresiva de la estructura económico social que había iniciado la dictadura militar (1976/1983) en la triada empezada por la apertura de la economía, la subsidiariedad del estado y la desregulación de los mercados<sup>2</sup>

El juicio a los integrantes de la Junta Militar le sumó al gobierno de Alfonsín una importante legitimidad, sin embargo, la publicación de las leyes de Obediencia Debida y la de Punto Final, así como la situación económica en que dejó el gobierno de facto al país, comenzaron a erosionarla, llegando al grado de tener que dejar el poder en manos del presidente electo, días antes de terminar oficialmente su gobierno.

El gobierno de Raúl Alfonsín enfrentó la sublevación de algunos militares, y las críticas de las posturas conservadoras que no aceptaban el juicio a las juntas militares, así como una crisis inflacionaria que llegó en 1984 a ser de 635 por ciento anual, además de que debió negociar la deuda externa con los organismos financieros internacionales. Esta situación le limitó política y económicamente, pues tuvo necesariamente que impulsar políticas antiinflacionarias<sup>3</sup>.

Para contrarrestar los problemas económicos, Alfonsín impulsó en 1985 el llamado *Plan Austral*<sup>4</sup>, el cual era un programa que creaba una nueva moneda llamada *Austral* y congelaba precios, tarifas y salarios y prohibía aumentar a las deudas el aumento de la

---

<sup>1</sup> Gambina y Campione, *Los años de Menem: cirugía mayor*, Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires, 2003.

<sup>2</sup> Gambina y Campione, *Ibíd*, Págs. 36- 37.

<sup>3</sup> Cabe señalar que no necesariamente la política económica neoliberal es una única política económica antiinflacionaria.

<sup>4</sup> También llamado Plan Baker.

inflación. Sin embargo, el plan sólo funcionó por unos cuantos años, ya que logró disminuir significativamente la inflación, pero para 1988 el país se vio obligado a declararse en moratoria del pago de la deuda externa y para 1989, la inflación era de 4,924 por ciento. El gobierno se vio obligado a eliminar el *Plan Austral* y sustituirlo con el *Plan Primavera*, el cual implicaba un acuerdo para controlar los precios con las cámaras comercial e industrial y la intervención estatal en el régimen cambiario de la moneda, sin embargo, este plan no fue bien aceptado y tampoco tuvo los efectos económicos esperados. En palabras de Basualdo, el hecho de que el primer gobierno constitucional no tuviese la capacidad de revertir las reformas estructurales iniciadas durante la dictadura, determinaron que durante toda la década siguiente fueran necesarias políticas de continuidad con el nuevo modelo:

El análisis de las tendencias económicas a lo largo del primer gobierno constitucional exige tener en cuenta los últimos años de la dictadura militar, ya que en ellos se pusieron en marcha las transformaciones estructurales que, al no ser revertidas por las nuevas autoridades constitucionales, determinaron la trayectoria de la década en su conjunto<sup>5</sup>

En las elecciones presidenciales de 1989 resultó vencedor Carlos Saúl Menem por el Partido Justicialista (peronista), pero Raúl Alfonsín ante el caos social provocado por la crisis económica – que incluyó el saqueo de supermercados a lo largo del país- se vio en la necesidad de entregar el gobierno al presidente electo 7 meses antes de la fecha en que tendría que haber ocurrido el traslado de poderes.

Carlos Menem asumió la presidencia el 09 de julio de 1989 y dio continuidad a las reformas estructurales, acusando a sus retractores de antiperonistas por no saber adaptarse a las circunstancias mundiales. La legitimidad que le daba ser el segundo gobierno constitucional, le permitió continuar con el modelo neoliberal, impulsar una reforma de la Constitución para incluir la reelección del mandato, impulsar el *Plan de Convertibilidad* y, como ya se comentó, indultar mediante decreto a los integrantes de la Juntas Militar.

En 1991 Menem designó como Ministro de Economía a uno de los personajes más polémicos de la historia reciente argentina, se trata de Domingo Cavallo, doctor en

---

<sup>5</sup> Basualdo, Op. Cit., Pág. 202.

economía por la Universidad de Harvard y autor intelectual del *Plan de Convertibilidad*, que es base de la Ley de Convertibilidad (1991- 2002).

La continuidad del programa neoliberal, así como la afinidad ideológica del gobierno de Menem con las medidas realizadas por el gobierno de facto, no fueron ocultadas por los grupos de poder de ambos periodos históricos, así lo demuestra la declaración de José Martínez de Hoz, el ex Ministro de Economía (1976- 1981) durante el gobierno militar:

El rumbo económico elegido es el correcto... (es necesario) profundizar las medidas porque recién estamos en el comienzo de un largo camino... Los lineamientos generales de esta política son los mismos que se adoptaron durante el gobierno del general Videla... ahora hubo un cambio de mentalidad y la gente los acepta y hace diez años eran toda una novedad en el país y por eso los ciudadanos desconfiaban... La actual política económica tiene ciertas similitudes con la que llevamos adelante nosotros, que se basan en la desregulación, la privatización, la apertura económica y la estabilidad monetaria<sup>6</sup>

Tras la reforma constitucional de 1994, Menem pudo presentarse al proceso electoral como candidato. Los ingresos que se obtuvieron durante la primer oleada de privatizaciones, así como la aplicación del *Plan de Convertibilidad* (que equiparaba la moneda argentina y el dólar por decreto), lograron paliar momentáneamente con base en falsos supuestos de la economía, la crisis inflacionaria que el país vivía, por lo que no le fue difícil acceder a su segundo periodo de gobierno.

Con aumentos en el volumen de exportaciones, y el incremento en la recaudación de impuestos, más los fondos aportados por la privatización de las empresas estatales, se comenzaron a equilibrar las cuentas fiscales, pagando los intereses atrasados de la deuda externa... Gracias a estas medidas, la inflación bajó increíblemente para la historia económica argentina, habiendo rubros en los que se registró *deflación* (es decir, baja de los precios) debida en realidad a la *recesión* y a la falta de poder adquisitivo de la población en general<sup>7</sup>

Sin embargo, es durante su segundo periodo gubernamental cuando comienzan a observarse los síntomas de que la economía estaba funcionando de manera irreal, es decir, sobre la base de dinero y riqueza inexistente, y que se estaban agotando los recursos obtenidos con las ventas de las empresas estatales. Adicionalmente, los casos de corrupción gubernamental vinculados directamente con Menem mermaron su credibilidad, e incluso,

---

<sup>6</sup> Martínez de Hoz, en *Elogios de Martínez de Hoz al plan económico de Cavallo: las cosas no se arreglan de la noche a la mañana*, en Diario Clarín, domingo 24 de noviembre de 1991, Buenos Aires, Argentina, Pág. 4.

<sup>7</sup> Eggers- Brass, Op. Cit., Págs. 673 - 674.

ante el crecimiento de la protesta social, se vio en la necesidad de detener una reforma laboral que flexibilizaba las relaciones laborales en 1996.

A continuación estudiaremos el uso que se le dio al derecho durante el gobierno de Menem, particularmente analizaremos la reforma constitucional, el uso de la idea de emergencia nacional, la figura de los *superpoderes* para la creación de leyes y las reformas en materia laboral. Se han elegido estos temas porque en cada uno de ellos se puede observar la correspondencia de la dirección de la reforma con los ejes neoliberales.

### **1. El saqueo legal: La emergencia de 1989 como instrumento y la formación del consenso para las reformas.**

A partir del gobierno de Alfonsín, y como respuesta ante la crisis económica, es que las leyes que se decretaron fueron de carácter *emergente*, es decir, leyes de emergencia para resolver problemas urgentes y que por tanto no debía demorarse su publicación.

Carlos Menem, señaló al tomar al poder, que recibía un país sumido en la crisis, en un *verdadero incendio*<sup>8</sup>, y que habría que tomar medidas serias para paliar sus efectos; por su parte, los diputados justicialistas y los medios de comunicación se encargaron de hacer eco de la alarma presidencial.

A los pocos días de iniciado su mandato, Menem envió al congreso dos iniciativas de ley que deberían sacar al país de la crisis económica: la *Ley de Emergencia Económica* y la *Ley de Reforma del Estado*, dos leyes que implicaron arduas negociaciones entre los justicialistas y los radicales tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados, y que implicaron una reestructuración estatal y una privatización masiva e inmediata de las empresas estatales argentinas, y que tenían como base argumentativa la emergencia nacional.

---

<sup>8</sup> Eggers- Brass, Op. Cit., Pág. 672.



Estas leyes, emblemáticas en Argentina y en América Latina, son la punta de lanza del gobierno de Menem para profundizar las reformas neoliberales y significaron, la venta y obsequio de las empresas y los recursos naturales propiedad de los argentinos. Significaron también, el despojo de millones de pesos en ingresos respecto de los que se obtenían con ellas, la profundización del retiro del estado en la actividad social y la promoción del desarrollo económico en aras del capital financiero, y también un regalo a los especuladores, pues tal como lo muestra el ejemplo del correo postal argentino<sup>9</sup>, los mínimos ingresos que debieron pagar los particulares no llegaron íntegros a las arcas públicas.

En términos generales se trata de dos leyes que venden las propiedades del Estado, que exigen se haga con suma velocidad (180 días)<sup>10</sup>, fortalecen al Poder Ejecutivo frente al Legislativo, desalientan el desarrollo de la industria nacional y fomentan el ingreso del capital externo.

#### **A. La Ley de Reforma del Estado.**

La Ley de Reforma del Estado declaró en *estado de emergencia* la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica de la Administración pública y por ello:

- a) Otorgó al Poder Ejecutivo Nacional el papel de *Interventor* para “intervenir y reorganizar” provisionalmente (por 180 días prorrogables una sola vez por igual termino) todos los entes, empresas y sociedades estatales, exceptuando las universidades<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> El correo postal argentino fue una empresa pública que comenzó a privatizarse en la época de la dictadura militar. En 1992 fue convertida en sociedad anónima y en 1997 fue privatizada y entregada al Grupo Macri. Sin embargo, la empresa fue estatizada por decreto el mismo año ante el incumplimiento de los compradores del pago acordado, pero pasó a ser administrada por el Estado hasta el año 2003.

<sup>10</sup> Artículos 46 y 49, Ley de Reforma del Estado 23.696, Boletín Oficial 23 de agosto de 1989.

<sup>11</sup> El artículo 3 de la misma ley señala cuáles son las funciones y atribuciones del interventor, a saber: “las que las leyes, estatutos o cartas orgánicas respectivas, otorguen a los órganos de la administración y dirección, cualquiera fuese su denominación... <asimismo le corresponde> disponer se mantenga o no el cargo o la función, el despido o baja del personal que cumpla con funciones de responsabilidad”.

- b) Autorizó al Poder Ejecutivo nacional a privatizar total o parcialmente las empresas, sociedades y establecimientos estatales y a concesionar parcial o totalmente los servicios, prestaciones u obras, así como a la liquidación de empresas, sociedades, establecimientos y haciendas estatales.
- c) Faculta al Poder Ejecutivo para transformar la tipicidad jurídica de todos los entes, empresas y sociedad a intervenir.
- d) Faculta al Poder Ejecutivo nacional para crear nuevas empresas pero únicamente sobre la base de la escisión, fusión, extinción o transformación de las ya existentes.
- e) Dicta la creación de la una comisión bicamaral del Congreso Nacional para coordinar el cumplimiento de esta ley.
- f) Faculta al Poder Ejecutivo, en la búsqueda de acelerar los objetivos de esta ley, para transferir titularidad de derechos societarios (es decir, de la persona moral), constituir sociedades, reformar estatutos societarios, disolver entes jurídicos, acordar extinción o modificación de contratos y concesiones, efectuar enajenaciones, otorgar permisos, licencias o concesiones para la explotación de servicios públicos y acordar a la empresa que se privatice beneficios tributarios.
- g) Establece el procedimiento para la realización de las privatizaciones, así como sus modalidades, que son: la venta de activos, la venta de acciones, la entrega para administración, la concesión, la licencia y el permiso.
- h) Faculta al Poder Ejecutivo a disponer, cito textualmente: “para cada caso de privatización y/o concesión de obras y servicios públicos que el Estado nacional asuma el pasivo total o parcial de la empresa a privatizar, a efectos de facilitar o mejorar las condiciones de la contratación”<sup>12</sup>
- i) Faculta al Poder Ejecutivo para otorgar preferencias para la adquisición de empresas, sociedades y establecimientos sujetos a privatización.
- j) Señala el procedimiento de selección para las concesiones y privatizaciones, permitiendo la licitación pública (con base o sin ella, es decir, con o sin un valor mínimo establecido), el concurso público (con base o sin ella), el remate público (con base o sin ella), y la venta de acciones en bolsas y mercados del país.

---

<sup>12</sup> Artículo 15 punto 12, Ley de Reforma del Estado, *Ibíd.*

- k) Autoriza a la administración pública a “contratar con el sector privado la prestación de servicios de administración consultiva, de contralor o activa, pertenecientes a todos los entes y organismos de la Administración centralizada y descentralizada”<sup>13</sup>
- l) Modifica la ley de radiodifusión (22.285) y dicta la necesidad de elaborar una nueva.

El anexo de dicha ley declara las 32 empresas estatales susceptibles de privatización parcial o total: Empresa Nacional de Telecomunicaciones (también susceptible de ser concesionada), Aerolíneas Argentinas, Operadora Turística de Argentina (Optar), Buenos Aires Catering, Empresas Líneas Marítimas Argentinas, Yacimientos Carboníferos Fiscales (también susceptible de ser concesionada), Conarsur, canales 11 y 13 de televisión, Radio Belgrano, Radio Excelsior y cito: “todos los medios de comunicación administrados por el Estado exceptuando: L.S.82 ATC Canal 7 LRA 1 Radio Nacional Buenos Aires, Radio Difusión Argentina al Exterior (RAE) y las emisoras que integran el Sistema Nacional de Radiodifusión”, Subterráneos de Buenos Aires, la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), los servicios de prestaciones culturales, recreativos y mantenimiento urbano de la Municipalidad de Buenos Aires (también susceptibles a concesión), la Junta Nacional de Granos Unidades de campaña elevadores y terminales portuarias, los Talleres Navales de Dársena Norte (S.A.C.I.yN.), la Ex planta Industrial Expropiada mediante ley 19.123 y la Compañía Azucarera Las Palmas S. A. El mismo anexo señala una lista más de servicios que pueden ser concesionados, se trata de los servicios de la Dirección Nacional de Vialidad, de transporte de pasajeros, de carga, servicios de infraestructura y servicios de Ferrocarriles Argentinos, exploración y explotación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Casa de Piedra, la Administración General de Puertos Descentralizados, la Casa de Moneda.

El mismo anexo, elabora una lista de concesiones de servicios de distribución y comercialización a saber: Gas del Estado, SEGBA, Agua y Energía y Obras Sanitarias de la Nación. El anexo II de la misma ley señala una lista más de instituciones a ser privatizadas: Forja Argentina Sociedad Anónima, Carboquímica Argentina Sociedad Anónima Mixta,

---

<sup>13</sup> Art. 60, Ley de Reforma del Estado, *Ibíd.*

Petroquímica Río Tercero Sociedad Anónima Mixta, Polisur Sociedad Anónima Mixta, Monómeros Vinílicos Sociedad Anónima Mixta, Petropol Sociedad Anónima Mixta y Induclor Sociedad Anónima Mixta.

Cabe señalar que esta ley creó el *Programa de Propiedad Participada* mediante el cual los empleados de las empresas en proceso de privatización podían adquirir un porcentaje del capital accionario para ser *propietarios* de las empresas. El porcentaje del capital que podían adquirir los trabajadores era de hasta un 10 por ciento. De esta manera se pretendió eliminar oposición a la venta de la empresa y los despidos que en aras de la productividad se impulsarían en ellas. Hasta el momento, 18 años después de iniciadas las privatizaciones, los trabajadores que adquirieron acciones no han podido realizar canje alguno sobre ellas. E incluso, en el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, el gobierno las vendió sin informarles a sus poseedores legales en 1999, sin entregarles el pago respectivo.

## **B. La Ley de Emergencia Económica.**

La Ley de Emergencia Económica fue publicada el 25 de septiembre del mismo año y argumentando la necesidad de “superar la situación de peligro colectivo creada por las graves circunstancias económicas y sociales que la Nación padece”, estableció:

- a) La suspensión por 180 días de todos los subsidios, subvenciones y gastos que afectaran los recursos del tesoro nacional.
- b) La formación de una comisión que elabore una nueva Carta Orgánica del Banco Central, que lo transforme en una institución independiente y sin obligaciones de financiamiento hacia el Estado.
- c) La suspensión de la promoción industrial por 180 días (es decir, la suspensión al impulso al desarrollo industrial nacional) y de los beneficios fiscales de las empresas nacionales.
- d) La suspensión (por 180 días) de la promoción económica en materia minera incluyendo la aprobación de nuevos proyectos así como los beneficios fiscales respectivos.
- e) Ordena garantizar la igualdad de tratamiento para el capital nacional y extranjero.

- f) Establece la derogación de todas las normas por las que se requiera aprobación del Poder Ejecutivo Nacional para la inversión de capitales extranjeros en el país.
- g) Establece la suspensión del régimen “compre nacional”, que es una política de promoción al consumo de los productos nacionales.
- h) Otorga la facultad al Ejecutivo para alterar las erogaciones del presupuesto de egresos.
- i) Otorga la facultad al Poder Ejecutivo (por 180 días) para adquirir la compra de mercaderías cuyos precios superen los niveles razonables o respecto de los cuales no exista abastecimiento en el mercado, y
- j) Faculta al Ejecutivo para centralizar, coordinar e impulsar las acciones tendientes a la venta de los inmuebles de dominio privado<sup>14</sup> del Estado y de sus entes descentralizados. A partir de este momento, es posible encontrar en los periódicos de la fecha anuncios del estado en los que anuncia de la venta de bienes inmuebles por ser innecesarios para el cumplimiento de su objetivo.

### **C. El depósito en dólares.**

Uno de los instrumentos jurídicos que han sido poco considerados en los análisis legales y las reformas estructurales de Argentina es la *Comunicación “A” 1493 del Banco Central*. Del 20 de julio de 1989. Esta *Comunicación* – que es el equivalente a lo que en México se conoce como *Circular*- es importante en la medida en que al publicarse la *Ley de Convertibilidad* se afianzó en el imaginario colectivo la idea de la equiparación de la moneda argentina con el dólar estadounidense, en virtud de que estableció la posibilidad de realizar depósitos bancarios en dólares y con la tasa que libremente convenga el banco con sus clientes. La propia norma estableció los límites de responsabilidad para estos depósitos, señalando que no estarían garantizados por el Banco Central sino únicamente por el patrimonio y solvencia del banco receptor:

---

<sup>14</sup> Es decir bienes pertenecientes al Estado que son utilizados para cumplir con sus obligaciones constitucionales.

Estos depósitos se encuentran excluidos de la garantía establecida en el artículo 56 de la Ley 21.526, texto según Ley 22051, aspecto que deberá constar expresamente en los documentos de relación con la clientela<sup>15</sup>

Para disminuir el impacto de la limitación de la responsabilidad del banco central en estas transacciones, el Diario Clarín señaló durante varias semanas, lo oportuno de esta medida y el auge de estos depósitos, aminorando la posibilidad de quiebres económicos y sus consecuencias:

El nuevo régimen de depósitos en dólares no puede haber sido establecido en momento más oportuno, toda vez que para que su funcionamiento resulte apropiado, debe desarrollarse en un momento de estabilidad y apto para el despliegue de la iniciativa privada... Tanto los banco extranjeros como los bancos privados nacionales de primera línea mantienen un patrimonio lo suficientemente amplio como para garantizar el normal desempeño de esta operatoria<sup>16</sup>

## **2. La Ley de Convertibilidad y la desregulación.**

Domingo Cavallo, presidente del Banco Central en 1982, durante la dictadura militar fue nombrado por Menem Ministro de Relaciones Exteriores en 1989 y Ministro de Economía en enero de 1991. En este último cargo elaboró y presentó a Menem un Programa de Convertibilidad que ayudaría a disminuir el problema inflacionario que cargaba desde hacía varios años el país. Este programa, fue presentado al Congreso como proyecto de ley, y fue aprobado por el congreso en la llamada *Ley de Convertibilidad*<sup>17</sup>.

Esta ley fijó el valor del *Austral*, que era la moneda de curso legal desde 1995 (a través del Plan Austral), “a una relación de diez mil Australes (A 10.000) por cada dólar, para la venta”<sup>18</sup> a partir del primero de abril del mismo año, otorgando la opción al Banco Central de comprar divisas a precios de mercado, con sus propios recursos o emitiendo australes.

---

<sup>15</sup> Banco Central de la República Argentina, *Comunicación “A” 1493*, anexo 1, Buenos Aires, 20 de julio de 1989.

<sup>16</sup> Clarín, *Un momento muy oportuno*, artículo de opinión, Clarín económico, suplemento especial, Buenos Aires, domingo 27 de agosto de 1989.

<sup>17</sup> Ley 23.928 de Convertibilidad o Ley Austral, Boletín Oficial, 27 de marzo de 1991.

<sup>18</sup> Art. 1. Ley de Convertibilidad, *Ibíd.*

Asimismo, mediante esta ley se obligó al Estado a que en todo momento, las reservas del Banco Central, en oro y divisas extranjeras, fuesen equivalentes a, por lo menos, el 100 por ciento de la base monetaria, prohibiéndose la actualización de las deudas y la indexación:

Artículo 7.- El deudor de una obligación de dar una suma determinada de Australes, cumple su obligación dando el día de su vencimiento la cantidad nominalmente expresada. En ningún caso se admitirá la actualización monetaria, indexación por precios, variación de costos o repotenciación de deudas, cualquiera fuere su causa, haya o no mora del deudor, con posterioridad al 1º del mes de abril de 1991, en que entra en vigencia la convertibilidad del Austral.<sup>19</sup>

La misma ley autorizó al ejecutivo a reemplazar la denominación y expresión numérica del austral, siempre y cuando se respetase la equivalencia señalada en el artículo primero:

Artículo 12. Dado el diferente régimen jurídico aplicable al Austral, antes y después de su convertibilidad, considéraselo a todos sus efectos como una nueva moneda. Para facilitar dicha diferenciación, facúltase al Poder Ejecutivo Nacional para reemplazar en el futuro la denominación y expresión numérica del Austral, respetando la relación de conversión que surge del artículo 1º.

El hecho de fijar la paridad de la moneda, considerarla como nueva, permitir su libre intercambio en el mercado, crear una nueva denominación y expresión numérica respetando la equivalencia señalada por el artículo primero y obligar al Estado a respaldarla 100 por ciento en oro y divisas extranjeras, creó la fantasía económica de la equivalencia entre la moneda argentina y el dólar.

Por tanto, creó la posibilidad, ficticia pero vigente y con fuerza en el imaginario de la población, de que tanto sus ingresos como erogaciones las realizaban en dólares, o su equivalente, y como consecuencia, seguridad en el valor de su moneda y con la posibilidad de tener créditos frente a tal paridad. Las consecuencias de vivir en una economía ficticia serán analizadas mas adelante, cuando se analiza el fin de la convertibilidad.

---

<sup>19</sup> Artículo 7, Ley 23.928, (Ley Austral), *Ibíd.*

## **A. El decreto de necesidad y urgencia de desregulación y por la profundización de la libertad económica.**

Como ya se señaló, en las elecciones legislativas y provinciales de 1991 el Partido Justicialista obtuvo una amplia ventaja frente a la Unión Cívica Radical y demás organizaciones políticas. Aprovechando de esta ventaja coyuntural, el Ministro de Economía Domingo Cavallo, elaboró una estrategia de liberalización económica que se fundamentó en la necesidad de profundizar el decreto de convertibilidad y la ley de emergencia económica. De acuerdo a lo señalado por Van Der Kooy en el diario Clarín, se trató de una estrategia que llevo semanas de elaboración, reuniones privadas y delegación de responsabilidades:

La trabajosa gestación del “decretazo” desregulador empezó hace varios meses... Cavallo ambicionaba ese momento, porque está convencido de que la desregulación es una “pata” que le falta a la convertibilidad... La estrategia fue compartida: armar un equipo de especialistas para que trabaje en forma paralela en la instrumentación del programa... Todos se reunían periódicamente en la Secretaría de Industria o en el domicilio particular de Bacarat... Liendo fue el encargado de elaborar los fundamentos jurídicos que argumentan la sanción de un decreto inmediato de “necesidad y urgencia” en lugar de una ley... “Se derogan leyes de facto y reglamentaciones que vulneran los principios constitucionales de libertad e igualdad. Hay suficientes motivos para justificar la excepción” dijo Liendo...<sup>20</sup>

El decretazo<sup>21</sup> estuvo compuesto de VIII capítulos que abordaban 6 temas que serían desregulados. La única oposición que existió por parte de la UCR, fue el cuestionamiento a que dicho proceso no se realizase mediante una ley que haya cumplido el procedimiento legislativo sin a través de un decreto de necesidad y urgencia, pues el contenido les había parecido correcto. Los temas abordados por el decreto fueron: comercio interior de bienes y servicios, comercio exterior, reforma fiscal, mercado de capitales, seguridad social y negociación colectiva de trabajo. El decreto de desregulación tuvo una abundante exposición de considerandos, que ideológicamente responden a los planteamientos neoliberales y la defensa de los decretos de necesidad y urgencia, señalando que:

---

<sup>20</sup> Van Der Kooy Eduardo “Historia secreta del decreto desregulador: Todo es posible luego del triunfo electoral” en Diario *Clarín*, Buenos Aires, domingo 3 de noviembre de 1991, Págs. 20 y 21.

<sup>21</sup> Decreto 2284/91. Boletín Oficial 01 de noviembre de 1991. El 26 de noviembre (1991) se publicó en el Boletín Oficial el decreto 2488/91, el cual reformó el decreto de desregulación con una serie de precisiones para la desregulación que no cambiaron el contenido y sustancia de la desregulación. Es importante señalarlo, en virtud de que el contenido del decreto debe revisarse también a la luz de dichas reformas.



...habiendo iniciado la Nación una nueva fase de su historia política y económica, caracterizada por el afianzamiento de los principios constitucionales en todos los planos y la instauración de una economía popular de mercado, la permanencia de normas dictadas en otro contexto constituye un factor de atraso y entorpece el desarrollo nacional...

... una vez eliminadas las intervenciones y regulaciones del Comercio Exterior e Interior no se justifica la existencia de numerosos organismos públicos, creados a partir de la crisis mundial de la década de 1930, que no resultan aptos para la Argentina de los umbrales del siglo XXI<sup>22</sup>

En el siguiente cuadro se presenta un resumen del contenido del decreto de desregulación y por la profundización de la libertad económica:

**Cuadro resumen del decreto de desregulación 2284/91**

Tema del decreto	Contenido
I. Desregulación del comercio interior de bienes y servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elimina las restricciones a la oferta de bienes y servicios, limitaciones a la información de los consumidores, y todas las restricciones que distorsionen los precios de mercado<sup>23</sup>.</li> <li>• Liberación y desregulación del transporte automotor de carga, la carga y descarga de mercaderías, la contratación entre transportistas y dadores de carga<sup>24</sup>.</li> <li>• Elimina las restricciones al comercio mayorista de productos perecederos.</li> <li>• Deja sin efecto las declaraciones que fijan honorarios, comisiones o cualquier otra forma de retribución de servicios profesionales no comprendidos en la legislatura laboral.</li> <li>• Deja sin efecto todas las limitaciones al ejercicio de las profesiones universitarias o no, incluyendo las limitaciones cuantitativas.</li> <li>• Cualquier persona (de cualquier naturaleza) podrá ser propietaria de farmacias.</li> <li>• Elimina toda restricción de horarios y días de trabajo en al prestación de servicios de venta, empaque, expedición, administración y otras actividades comerciales afines<sup>25</sup>.</li> </ul>
II. Desregulación del comercio exterior.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suprime todas las restricciones, cupos y limitaciones a las importaciones y exportaciones para mercaderías, incluidas las hechas por origen y procedencia.</li> <li>• Deróguese las preferencias adicionales del programa Compre Nacional<sup>26</sup>.</li> <li>• Deja sin efectos la prohibición de exportar cueros caprinos y vacunos, incluyendo la exportación de bovinos vivos destinados a faena.</li> </ul>
III. Entes reguladores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disuelve todas las unidades administrativas, de rango inferior a Dirección Nacional, responsables del cumplimiento de las intervenciones y controles suprimidos en este decreto.</li> <li>• Disuelve la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes, el</li> </ul>

<sup>22</sup> Decreto de desregulación, Diario Clarín, 01 de noviembre de 1991, Suplemento especial.

<sup>23</sup> Exceptuando las relacionadas con la defensa nacional y la seguridad interior.

<sup>24</sup> Exceptuando las normas relacionadas con seguridad de transporte y preservación del sistema vial.

<sup>25</sup> Sin perjuicio de los derechos individuales del trabajador.

<sup>26</sup> Artículos 3 y 11 del decreto 1224, de 09 de diciembre de 1989.

	<p>Instituto Forestal Nacional, el Mercado de Concentración Pesquera, el Instituto Nacional de la Actividad Hípica, la Corporación Argentina de Productores de Carnes y el Mercado Nacional de Hacienda de Liniers la Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate, el Mercado Consignatario Nacional de la Yerba Mate la Dirección Nacional del Azúcar.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estableció las transferencias de algunas de estas actividades a secretarías de Estado.</li> <li>• Estableció que los bienes de los entes disueltos deben ser vendidos, salvo disposición particular en contrario.</li> <li>• Deja sin efecto todas las restricciones a la vitivinicultura, producción yerbatera, producción azucarera e industrias derivadas.</li> <li>• Liberaliza los cultivos de nuevas plantaciones, cosecha, industrialización y comercialización de yerba mate, azúcar y caña de azúcar.</li> <li>• Liberaliza la plantación, implantación, reimplantación y/o modificación de viñedos, la cosecha de uva y su destino, y la producción de comercialización de vino.</li> <li>• Limita al Instituto Nacional de Vitivinicultura exclusivamente a la fiscalización de la genuinidad de los productos vitivinícolas y le prohíbe interferir, regular o modificar el funcionamiento del libre mercado.</li> <li>• Deja sin efectos las regulaciones del mercado de leche e industria láctea.</li> </ul>
IV. Reforma fiscal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suprime la sobretasa al vino.</li> <li>• Suprime las contribuciones sobre comercialización interna o externa de carnes y sobre las comisiones de rematadores, martilleros o intermediarios en los negocios de ganados, carnes y subproductos.</li> <li>• Suprime una larga lista de impuestos señalados en diversas leyes y decretos numerados en el propio documento.</li> <li>• Deja sin efecto la desgravación impositiva de las tierras de baja productividad.</li> <li>• Suprime el arancel consular.</li> </ul>
V. Mercado de capitales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estableció que los aranceles de las comisiones de los agentes de bolsa por su intervención en los distintos tipos de operaciones serán fijados libremente entre los agentes de bolsa y sus comitentes.</li> <li>• Faculta al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos a reducir aranceles.</li> </ul>
VI. Sistema único de la seguridad social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crea el Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS) que tendrá a su cargo todas las funciones y objetivos que tuvo la Caja de Subsidios Familiares para Empleados de Comercio, la Caja de Subsidios Familiares para el Personal de la Industria, la Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de la Estiba, Actividades Marítimas Fluviales y de la Industria Naval y el Instituto nacional de Previsión Social y desaparece todos estos organismos.</li> <li>• Crea la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS), la cual comprenderá los aportes y contribuciones de jubilados y pensionados, seguro de salud, fondo nacional de empleo, y las cajas de subsidios y asignaciones familiares.</li> <li>• Estableció que los bienes muebles o inmuebles que desaparecen serán transferidas al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para su venta o liquidación.</li> </ul>
VII. Negociación colectiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estableció la atribución al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para que constituya la comisión negociadora de los convenios colectivos de trabajo.</li> </ul>

VIII. Disposiciones generales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituye por 30 días un régimen de retiro voluntario para el personal de los organismos disueltos que no sea transferido a otros organismos públicos o empresas privadas que los adquieran.</li> <li>• Señala que el personal que se acoja al retiro voluntario percibirá el equivalente de un mes de remuneración por cada año de antigüedad. El importe deberá ser liquidado en siete cuotas mensuales.</li> <li>• Transfiere al Estado los pasivos de los entes disueltos.</li> <li>• Crea el Comité Técnico Asesor para la Desregulación, su forma de integración y señala su objetivo, que fue el de abocarse “de inmediato” a la aplicación de las normas” de este decreto.</li> </ul>
--------------------------------	--

Después del anuncio, Menem señaló a la población que surgiría una *explosión productiva* pues los elementos que trababan el desarrollo económico estaban siendo liquidados:

Aquí se viene una explosión en el campo de la producción y del trabajo, donde va a faltar mano de obra... Las partes van a establecer libremente el salario teniendo en cuenta la productividad. No habrá ya ningún secreto, porque el secreto y el drama se daban cuando había regulaciones y limitaciones y una serie de normas que el obrero no conocía y caía víctima de las maquinaciones del sector patronal, eso ahora se acabó<sup>27</sup>

Una de las más importantes consecuencias del decreto de desregulación fue la eliminación de la Ley de Compre Nacional que se encontraba ya suspendida por la Ley de Emergencia Económica de 1989. La Ley de Compre Nacional señalaba que el Estado debía satisfacer sus necesidades materiales con bienes producidos en Argentina, lo que generaba consumo interno y activación de la economía interna.

---

<sup>27</sup> Clarín, *Menem espera una “explosión productiva tras la desregulación*, Diario Clarín, Buenos Aires, Argentina, sábado 02 de noviembre de 1991, Págs. 4 y 5.



consentimiento real del país y no se deriva de verdades universales, excluidas del tiempo y del espacio<sup>28</sup>

## **B. El decreto – cronograma de privatizaciones.**

Días después Menem publicó un decreto cronograma de privatizaciones para cumplir con los plazos que se habían señalado en la ley de reforma del estado y el decreto de desregulación<sup>29</sup>. De acuerdo a este decreto, antes de concluir 1992 debían estar privatizadas todas las empresas estatales de servicios públicos. Incluso Domingo Cavallo señaló que para 1993 ninguna empresa estatal percibiría ingresos del Estado, pues para ello estaban promocionando alrededor del mundo las privatizaciones:

Estamos realizando una tarea de marketing muy intensa en todo el mundo, por lo cual el secretario de Transporte estuvo en Europa, el de Energía está ahora por viajar, Estenssoro (titular de YPF) se encuentra ya en Houston, el subsecretario de Combustibles y el encargado de la privatización del Gas del Estado se irán a Houston y Washington, y a fines de este mes realizaremos una presentación ante la Comunidad Económica Europea. Nuestro objetivo es crear el máximo interés entre los operadores y los inversores bursátiles, para favorecer la mayor participación posible<sup>30</sup>

Las empresas que debían ser privatizadas de acuerdo a este decreto- cronograma son líneas de Ferrocarriles San Martín, Sarmiento, Mitre, Belgrano, Urquiza, Roca y Ramal Ferroviario Buenos Aires- Mar del Plata, todas ellas en sus modalidades carga y pasajeros, asimismo Subterráneos de Buenos Aires, Segba, Hidronor, Gas del Estado, Agua y Energía Eléctrica y Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Adicionalmente, el decreto fijó la generalización de los peajes en las rutas nacionales y el acceso a ciudades y ríos.

Cuando se publicó dicho cronograma, Menem partió a los Estados Unidos para reunirse con el entonces presidente norteamericano George Bush (padre) y los titulares del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En dicho viaje firmó un acuerdo bilateral de garantías de inversión, con la finalidad de alentar la inversión norteamericana pues reduce el riesgo para las inversiones estadounidenses.

---

<sup>28</sup> Cafiero Antonio, *Ni liberales, ni socialistas...*, artículo de opinión, Diario Clarín, viernes 08 de noviembre de 1991, Buenos Aires, Argentina, Pág. 17.

<sup>29</sup> Decreto 2408/91, Boletín Oficial 12 de noviembre de 1991.

<sup>30</sup> Andrés Alcaraz, *Es inminente la difusión del cronograma de privatizaciones*, Diario Clarín, lunes 1 de noviembre de 1991, Buenos Aires, Pág. 03.

...Es necesario que la Argentina siga adelante con los cambios estructurales para conseguir el apoyo financiero. Y esto supone la toma de decisiones drásticas y en no pocos casos dolorosas, que deberían de ser acompañadas de políticas que aminoren los dolores del ajuste y aceleren el crecimiento de la inversión<sup>31</sup>

Apenas 23 días cuando se publicó una reforma que flexibilizó las relaciones laborales apoyando al empleo temporal, la disminución de las cargas sociales al patrón, contratos especiales para los menores de 24 años y tomes de indemnización para los despidos injustificados. Esta reforma será analizada cuando se aborde el tema de la reforma laboral en democracia<sup>32</sup>.

Pero entre 1991 y 1992, no sólo esas materias fueron desreguladas o reformadas de acuerdo a los lineamientos de los organismos financieros internacionales y el modelo neoliberal, por ejemplo, las 29 universidades estatales firmaron el 28 de noviembre de 1991 un programa de reforma administrativa y ajuste económico con los funcionarios del gobierno nacional para coincidir con el plan de ajuste económico<sup>33</sup>, en enero de 1992 se desreguló el mercado de seguros y entre diciembre de 1991 y enero 1992 se discutió la municipalización de la educación, se reformó el sistema tributario, se flexibilizaron las relaciones laborales mediante diversos decretos y se reformó el sistema jubilatorio.

### **3. La reforma constitucional de 1994.**

La idea de reformar la Constitución Política argentina no surgió durante el gobierno de Carlos Menem, fue una idea de Raúl Alfonsín, que se difundía en general en Latinoamérica con la finalidad de dar supuesta continuidad a los gobiernos democráticos y sus proyectos políticos y económicos. Sin embargo, Alfonsín no pudo concretarlos debido a los problemas que tuvo que enfrentar su mandato:

---

<sup>31</sup> Ravazzani Martín, *Consecuencias del viaje*, en Diario Clarín, *Clarín económico, suplemento semanal*, Buenos Aires, domingo 17 de noviembre de 1991.

<sup>32</sup> Ley Nacional de Empleo, 24.013, Boletín Oficial 05 de diciembre de 1991.

<sup>33</sup> *Las universidades aceptan realizar su propio ajuste*, Diario Clarín, Buenos Aires, Argentina, 29 de noviembre de 1991, Pág. 13.

En un momento de gran popularidad, Alfonsín había lanzado el proyecto de una reforma constitucional que le diera la posibilidad de la reelección sucesiva. Al disminuir el aval de la población, se dejó el proyecto de lado<sup>34</sup>

Menem retomó el proyecto de la reelección aprovechando la falsa bonanza económica de sus primeros años de gobierno, convocando mediante el decreto 2181/93 a una consulta popular sobre las necesidades de una reforma constitucional, esta fue celebrada el 21 de noviembre de 1993, y con esta consulta aceleró el proceso de reforma, para ser él quien inaugurara los periodos gubernamentales de reelección<sup>35</sup>.

### **A. El Pacto de Olivos.**

Previo a la discusión del Congreso para discutir y analizar la reforma, Menem la negoció con las demás fuerzas políticas, para ello se reunió el 14 de noviembre de 1993 con Raúl Alfonsín, entonces presidente del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical, a esta reunión se le conoce como *Pacto de Olivos*. Menem y Alfonsín representaban a las dos fuerzas políticas mas importantes, y en esta reunión fijaron los puntos en los que coincidían para la reforma constitucional: consolidación del sistema democrático y perfeccionamiento del equilibrio de poderes<sup>36</sup>, fortalecimiento de la impartición de justicia<sup>37</sup>, rediseño del régimen federal descentralizando funciones y atribuciones, e impulso a la unidad latinoamericana.

En una segunda reunión, realizada el 13 de diciembre del mismo año, Menem y Alfonsín acordaron los puntos de la reforma constitucional, firmando un *Núcleo de coincidencias*

---

<sup>34</sup> Eggers- Brass, Op. Cit., Pág. 681.

<sup>35</sup> Cabe señalar que previo a la reforma Constitucional, en 1990 Menem publicó la cuestionada ley 23.774 (Boletín Oficial 11 de abril de 1990), mediante la cual amplió de 5 a 9 los jueces de la Corte Suprema de Justicia, con el argumento de aumentar su eficiencia. Dos de los jueces que se encontraban en funciones renunciaron, por lo que hubo la posibilidad de elegir a 6, lo que amplió las posibilidades de Menem de aumentar su poder de decisión dentro de la Corte.

<sup>36</sup> A través de la creación de la figura de Jefe de gabinete, la reducción del mandato del presidente y del vicepresidente a cuatro años con reelección inmediata por un solo período –considerando el mandato de Menem como un primer período-, la inserción de la segunda vuelta electoral para fortalecer al candidato vencedor, eliminar el requisito confesional para ser presidente, la elección por doble vuelta de presidente y vicepresidente, elección directa del intendente de la capital, la extensión de las sesiones ordinarias del Congreso y la reglamentación de los decretos presidenciales de necesidad y urgencia, entre otros.

<sup>37</sup> Modificando la forma de la designación de jueces y generando un procedimiento para su remoción ajeno a contingencias políticas.

*básicas*, que son los temas para la reforma constitucional, señalando también aquellos temas para los que se podía habilitar al Congreso en la Convención Constituyente, así como los mecanismos jurídicos y políticos para garantizar la concreción de los acuerdos. Cabe señalar que esta reforma constitucional limitó los temas bajo los cuales se podía convocar a la Convención Constituyente, al grado de exigir que su convocatoria declarara la nulidad de todas las modificaciones que no estuvieran incluidas en el *núcleo de coincidencias* o en los temas habilitados para la Convención Constituyente:

B) La Convención Constituyente se reunirá con el único objeto de introducir las reformas al texto constitucional incluidas en el núcleo de coincidencias básicas y para considerar los temas que deberán ser habilitados por el Congreso Nacional para su debate, conforme ha quedado establecido en el presente acuerdo.

C) La declaración de necesidad de la reforma establecerá la nulidad absoluta de todas las modificaciones, derogaciones y agregados que realice la Convención Constituyente apartándose de los términos del presente acuerdo<sup>38</sup>

Los puntos del *núcleo de coincidencias básicas* eran los temas de la primera reunión, pero ya señalaban incluso el artículo que debía reformarse así como la nueva redacción. Los temas habilitados a la Convención Constituyente fueron aquellos bajo los cuales podía realizar modificaciones, que no estaba delimitado el sentido y redacción del articulado, y que incluso podían no tomarse en cuenta, entre estos temas destacan el caso de la autonomía municipal, la creación de la figura del defensor del pueblo (es decir, el ombudsman de derechos humanos), la inserción de la consulta popular como mecanismo de democracia indirecta, la defensa del orden constitucional, la preservación del medio ambiente, los derechos de los pueblos indígenas, la defensa de la competencia, los derechos del consumidor y la reforma al uso del amparo.

## **B. La reforma constitucional.**

Como puede observarse, a pesar de que le antecedió y se legitimó mediante una consulta popular, las perspectivas de la reforma constitucional fueron sumamente limitadas desde que se gestó, y fueron producto de una negociación política cupular. De esta manera, el Congreso publicó el 31 de diciembre la *declaración de la necesidad de una reforma*

---

<sup>38</sup> Núcleo de Coincidencias Básicas (acuerdo para la Reforma de la Constitución Argentina), 13 de diciembre de 1993, en *Constitución Nacional*, ediciones suplementos La Ley, Buenos Aires, 2004, Pág. 50



*constitucional*, sus limitantes, el núcleo de necesidades básicas, la habilitación de los temas que podía discutir el congreso, la necesidad de la elección de los convencionales constituyentes, y los detalles de su instalación<sup>39</sup>.

El 22 de agosto de 1994 se publicó la Constitución Argentina con las reformas de la convención constituyente, es decir, es un periodo de 9 meses se eligieron convencionales constituyentes, se formaron las mesas de trabajo, discutieron los temas y afinaron detalles, pero ello se explica por las limitaciones del acuerdo político cupular que es el *Pacto de Olivos*.

En vista de la ley decretada por el Congreso, era previsible la aprobación del *núcleo de coincidencias básicas*, que tenían como eje central la aprobación de la reelección de Menem. De los temas que tuvo la posibilidad de discutir el Congreso, destacan el artículo 36, el cual establece que en caso de que se interrumpa el orden institucional, estos actos son insanablemente nulos. Para el académico y jurista Eduardo Barcezat, quien participó como convencionalista constituyente, esta es una de las cláusulas más importantes de la reforma constitucional:

Afortunadamente esto se pudo plasmar en una de las cláusulas más importantes que se introdujo en la reforma constitucional de 1994, que es la del artículo 36 de la Constitución, la cual establece el deber de obediencia a la supremacía de la Constitución y la responsabilidad imprescriptible del usurpante y de los que prestan servicio a la usurpación del poder político, y que establece también la imprescriptibilidad de la responsabilidad penal y patrimonial. Creo que esta es la lección de derecho. De este artículo 36 puede derivarse un apotegma muy claro: el derecho sólo se crea y sólo se aplica desde el derecho<sup>40</sup>

Muchos de los temas el Constituyente pudo abordar con mayor libertad ya se encontraban en leyes secundarias y solo fueron elevados a rango constitucional. Tales fueron los casos del sufragio universal, igual, secreto y obligatorio, el uso del amparo y el *habeas corpus* y los derechos de los usuarios y los consumidores.

Para Beatriz Rajland, la reforma constitucional tiene como vicio de origen el *Pacto de Olivos*, es decir, un pacto político entre el peronismo y el radicalismo, que son las dos

---

<sup>39</sup> Ley 24.309, Boletín Oficial 31 diciembre de 1993, *Constitución Nacional*, Suplementos La Ley, Pág. 60.

<sup>40</sup> Mimeo, entrevista realizada en la Ciudad de Buenos Aires el 21 de mayo de 2007.

fuerzas políticas mayoritarias, con la finalidad de conseguir la reelección de Menem, pero con la limitante de poder afectar su credibilidad:

A Menem le interesaba la reelección y se acuerda disminuir el periodo de 6 a 4 años y que hubiera reelección, con lo cual prolonga su gobierno a 10 años. En realidad, Menem lo que hubiera querido es reelección infinita pero se acuerda un doble turno. La constituyente se llamó para aprobar esto, pero no podían mover todo ese aparato solo con esa finalidad, hubieran quedado muy en evidencia por lo que insertan algunas otras cuestiones... Se introdujeron algunas cosas de derechos humanos, el tema de la invalidez de los actos de un gobierno de facto, hecho super importante porque había una jurisprudencia desde 1930 que los convalidaba. Se pusieron algunos artículos medio- ambientales, un artículo sobre la importancia de los partidos políticos (que están en absoluta crisis). Se crean algunas normas en materia laboral, se habla de los derechos del consumidor y del usuario, en un momento del país donde ser usuario y consumidor ya era un privilegio. El problema eran los que no son usuarios ni consumidores: los que no tenían luz, no tenían gas, etc. En medio de toda esa crisis económica neoliberal la Constitución consagró el derecho de consumidores y usuarios, lo que dio lugar a muchas bromas sobre cómo hacer para aplicar los preceptos constitucionales con una mayoría de la población que no era usuaria ni consumidora. Pero es mejor que estén a que no estén este tipo de cláusulas, aunque son tardías: en el momento de un plan neoliberal se ponen artículos que corresponden más a un esquema populista o del estado de bienestar, etc. En ese sentido, si es una de las reformas de la constitución más tardías frente al mapa latinoamericano, es decir, frente al proceso constituyente cubano, mexicano, nicaragüense y costarricense, etc.<sup>41</sup>

Pocos días después de que fue aprobada la reforma constitucional, Menem no dudó en señalar desde la provincia de Neuquen, que dicha reforma armonizaba con la aplicación del modelo económico y la modernización del Estado:

La reforma no obstaculiza para nada este modelo que hemos puesto en marcha, ni la modernización del Estado... Habrá libertad de mercado con economía social o popular pero no vamos a permitir la regulación y seguiremos trabajando activamente para evitar el déficit fiscal, ya que tenemos nuestras cuentas equilibradas, con superavit<sup>42</sup>

### **C. El hiperpresidencialismo: la constitucionalización de los Decretos de Necesidad y Urgencia y el veto parcial de las leyes.**

Uno de los pilares de la organización liberal del Estado es la llamada división de poderes, en virtud de que es a través del parlamento como la burguesía buscó limitar el poder absolutista en la Europa del siglo XVII. Las revoluciones inglesa y francesa impulsaron en el mundo moderno la figura de la división de poderes, y el caso argentino, como estado

---

<sup>41</sup> Mimeo, entrevista realizada en la Ciudad de Buenos Aires el 16 de mayo de 2007.

<sup>42</sup> Diario Clarín, miércoles 24 de agosto de 1994, pag. 11, "La reforma no trava el modelo" Agencia DyN

liberal, no es la excepción, pues desde la primer versión de la constitución vigente (1853) se presentó como medio para contrarrestar la acumulación de poder en un sólo gobernante.

Sin embargo, a la par de la división de poderes, las necesidades políticas del país han orillado a los titulares del poder ejecutivo a realizar actividades legislativas, las cuales son conocidas con *Decretos de Necesidad y Urgencia* (DNU). Ximena Fernández ha contabilizado quince decretos de este tipo entre 1853 y 1983, y diez más durante el gobierno de Raúl Alfonsín<sup>43</sup>. Se trata de un ejercicio de poder que rompe con la base liberal de la división de poderes con el argumento de la emergencia nacional.

Esta figura comienza a adquirir fuerza a partir de que dejó el poder la última Junta Militar en 1983. En una estrategia jurídica que en discurso los prohibiría definitivamente desde la propia Constitución, se reformó el artículo 99 para que expresamente quedara fuera de las posibilidades legales del Ejecutivo, quedando como sigue:

Art. 99. El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones...

3...

...

El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo<sup>44</sup>

Sin embargo, la reforma señaló la excepción a la prohibición del ejecutivo para legislar:

Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia...

...El Jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente...<sup>45</sup>

La excepción constitucional permitió incluir una amplia gama de temas para los que sí era posible legislar a través de los *Decretos de Necesidad y Urgencia*. La Comisión Bicameral Permanente que ordenó establecer la reforma constitucional fue creada recién en el año 2006, por lo tanto, durante los gobiernos de Carlos Menem, Fernando de la Rúa, Eduardo

---

<sup>43</sup> Fernández Ximena, *Decretos de Necesidad y Urgencia. ¿se cumplen los controles constitucionales?* en Revista jurídica UCES, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, Buenos Aires, No. 9, 2005, [http://www.uces.edu.ar/publicaciones/revista\\_juridica\\_numero\\_9.php](http://www.uces.edu.ar/publicaciones/revista_juridica_numero_9.php)

<sup>44</sup> Artículo 99, Constitución Nacional Argentina.

<sup>45</sup> Art. 99, Ibíd. Penúltimo y último párrafo.

Duhalde y Néstor Kirchner no fue posible, ni necesaria, su aprobación para la publicación de los DNU.

### Cuadro de DNU en Argentina.

<i>Periodo</i>	<i>Gobernante</i>	<i>Número de DNU</i>
1853- 1983	Varios	15
1983 – 1989	Raúl Alfonsín	10
1989- 1999	Carlos Menem	472
1999- 2001	Fernando de la Rúa	73
2002- 2003	Eduardo Duhalde	147
2003- 2007	Néstor Kirchner	270

*Fuente: Elaboración propia con información del diario argentino La Nación (13 de abril de 2008)*

Como puede observarse en el cuadro anterior, los decretos de necesidad y urgencia funcionaron como una figura que rompió con el planteamiento liberal de la división de poderes, y le permitió al titular del Ejecutivo, legislar y evitar realizar el procedimiento respetivo ante el Congreso Nacional. Es a través de dichos decretos que se normaron una importante cantidad de estipulaciones que facilitaron el auge de las medidas neoliberales en Argentina. La tabla anterior muestra el drástico incremento de los decretos durante el neoliberalismo. Para ejemplificar su uso es necesario recordar al ya analizado *decreto de necesidad y urgencia de desregulación y por la profundización de la libertad económica*.

Otra figura *sui generis* del ordenamiento jurídico argentino que cobró auge tras el retorno a la constitucionalidad en 1983 es la del *veto y promulgación parcial de las leyes*. En el constitucionalismo liberal, existe la posibilidad de que cuando el Ejecutivo no esté de acuerdo con el contenido de una norma derivada del procedimiento legislativo, ésta pueda ser vetada o devuelta al Legislativo para un nuevo estudio. Sin embargo, en el caso argentino, desde las reformas constitucionales de 1949 ha existido la posibilidad de vetar o promulgar sólo una parte de la ley votada en el Congreso, lo que implica que sólo entre en vigor una parte del ordenamiento jurídico aprobado. Con la reforma constitucional de 1994, terminó por aceptarse la posibilidad del veto y la promulgación parciales, siempre y cuando exista autonomía normativa y “no se altere el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso”<sup>46</sup>, actividad por demás compleja si se entiende a un ordenamiento jurídico

<sup>46</sup> Artículo 80, Constitución Nacional Argentina.

como una estructura única e indivisible que regula determinada actividad del hombre en sociedad.

Diversos análisis jurídicos y políticos han coincidido que con la constitucionalización de los decretos de necesidad y urgencia, y el veto y promulgación parcial de las leyes sancionadas por el Congreso, cobra mayor peso el Ejecutivo, ya que se atribuye la posibilidad de legislar y vetar lo legislado, por tanto se rompe el ideal liberal de la división de poderes en pesos y contrapesos, generando fenómeno de supra poder en el ejecutivo, al que se ha llamado *hiperpresidencialismo*.

Para Eduardo Barcesat, los decretos de necesidad y urgencia, la delegación de facultades legislativas y el veto parcial de leyes, son un *tríptico de inmundicias* derivadas del Pacto de Olivos, que acentúan el presidencialismo y que vulneran la garantía de seguridad jurídica, al no conocerse íntegramente un ordenamiento jurídico, generándose incluso contradicciones semióticas:

Los decretos de necesidad y urgencia son la cláusula más torpe de la Constitución porque establece que en ningún caso el Poder Ejecutivo podrá ejercer funciones legislativas y después establece que *cuando hubiere razones de urgencia que no pudieren seguir el procedimiento legislativo* es posible ejercerlas. Y esto es una contradicción porque primero se utiliza el cuantificador universal en su forma negativa: “en ningún caso” y luego viene el existencial positivo, y cualquier elemental estudioso de la sintaxis y la semántica sabe que esto es un disparate. Pero este disparate está en la Constitución, es parte del acuerdo de cuatrerros constitucionales que formó el *Pacto de Olivos* y es tan deleznable como toda esta política de continuidad, y el *hiper presidencialismo* que se acentuó con la reforma de 1994 es su lado oscuro. Acostumbro en todos los encuentros académicos y certámenes de la abogacía nombrarle *la bella y la bestia*: la bella salió de los temas habilitados, la bestia del *Pacto de Olivos*, es decir, del reparto de poder entre los cuatrerros constitucionales. Es la parte oscura y dentro de ella la más nefasta: los *Decretos de Necesidad y Urgencia* porque no hay ningún supuesto en que ninguna ley puede ser sancionada, simplemente es una forma de vaciar al legislativo y de acentuar el presidencialismo... En el caso de las leyes de *promulgación parcial*, en general terminan siendo unos textos de los que nunca se sabe cuál es el texto vigente y cuál no, y por lo tanto coarta uno de los requisitos del saber jurídico que es la certeza o la seguridad, es decir, si hay una norma, es necesario saber que dice efectivamente esa norma... Pero además es una pésima técnica legislativa porque una cosa es en su integridad o no es, pero no a medias, decir que se mantiene cierta autonomía es falso. Una ley es un conjunto, es un equilibrio semiótico y si se saca un pedazo se quiebra el equilibrio semiótico<sup>47</sup>

Es hasta julio de 2006 cuando se promulgó la ley que regula el trámite y los alcances de los decretos de necesidad y urgencia, delegación legislativa y promulgación parcial de leyes

---

<sup>47</sup> Mimeo, entrevista realizada en la Ciudad de Buenos Aires el 21 de mayo de 2007.

(ley 26.122). Sin embargo, la mera existencia de estas figuras en un estado liberal, es cuestionable, pues no dejan de ser figuras jurídicas que rompen con el discurso liberal de la división de poderes y que acentúan el presidencialismo.

#### **4. El capital a la ofensiva: el desarrollo del derecho del trabajo en el neoliberalismo democrático (1984- 2001).**

Es necesario recordar que en términos generales, durante la dictadura militar se eliminaron derechos de los trabajadores y se reestructuró la Ley de Contrato de Trabajo al tiempo que las organizaciones proscritas fueron desmanteladas y se acabó con su resistencia al capital. Ya en democracia, a pesar de que las regulaciones a las relaciones laborales quedaron alteradas, no se impugnaron los decretos que las reformaron y reordenaron, y se consideraron vigentes durante el reestablecimiento de la democracia. No obstante, dichas reformas no fueron suficientes frente a las exigencias flexibilizadoras del patrón de acumulación, por lo que se fueron publicando nuevas leyes laborales y reformando las ya existentes, las cuales en conjunto con las reformas realizadas por la dictadura, transformaron radicalmente las relaciones laborales existentes entre el comienzo del gobierno de Juan Domingo Perón y el golpe de estado de 1976.

##### **A. El paquete laboral de 1991.**

Al tiempo que se publicaban los decretos de liberalización de la economía, los cronogramas de privatización de las empresas estatales y la posibilidad de invertir en moneda extranjera en entidades bancarias, el gobierno argentino difundió su intención de impulsar un *paquete laboral* de reformas. Este paquete contaba con tres puntos estratégicos: una nueva ley de empleo que legalizara nuevas modalidades de contratación, una nueva ley de accidentes de trabajo, que flexibilizara las sanciones patronales en casos de siniestros que sufrieran los trabajadores, y el puntapié de la negociación con las organizaciones gremiales, la estatización de las deudas sindicales.

Con esta presentación política, en diciembre de 1991 se promulgó la *Ley Nacional de Empleo*<sup>48</sup> y la nueva *Ley de Accidentes de Trabajo*<sup>49</sup>.

La *Ley Nacional de Empleo* estableció como nuevas modalidades de contratación, las relaciones laborales por tiempo determinado, el contrato de trabajo por tiempo determinado por lanzamiento de una nueva actividad, el de práctica laboral para jóvenes y el de trabajo-formación.

### Cuadro resumen con los nuevos tipos de contratos laborales, según ley 24.013

Tipo de contrato	Características
Contrato por tiempo determinado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medida para fomentar el empleo.</li> <li>• No puede durar menos de 6 meses ni más de 18.</li> <li>• El empleador quedo exento del 50 por ciento de las contribuciones patronales para jubilaciones, seguridad social, cajas de asignaciones, subsidios familiares y destinadas al Fondo Nacional de Empleo<sup>50</sup>.</li> </ul>
Contrato de tiempo determinado por lanzamiento de una nueva actividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene como plazo mínimo de duración 6 meses y como máximo 24 meses.</li> <li>• El empleador se encuentra exento del 50 por ciento de las contribuciones referidas en el contrato por tiempo determinado<sup>51</sup>.</li> </ul>
Contrato de práctica laboral para jóvenes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se celebraba con jóvenes de hasta 24 años que buscan aplicar en su primer empleo los conocimientos que adquirieron durante su formación.</li> <li>• Se exenta de las mismas obligaciones al patrón que en el contrato anterior<sup>52</sup>. Se le exime del pago de aportes jubilatorios y subsidios familiares<sup>53</sup>.</li> <li>•</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Nacional de Empleo.

De acuerdo con lo señalado en la ley, las nuevas modalidades de contratación ayudarían a legalizar el trabajo que no se encontraba registrado debidamente y que en Argentina es

<sup>48</sup> La cual fue vetada parcialmente por el entonces presidente Carlos Menem pero sin modificaciones sustanciales. Ley 24.013, Boletín Oficial, 05 de diciembre de 1991.

<sup>49</sup> Ley 24.028, Boletín Oficial 17 de diciembre de 1991, ADLA, LI-D.

<sup>50</sup> Artículos 43 -46 Ley Nacional de Empleo, Op. Cit.

<sup>51</sup> Artículos 47 – 50 Ley Nacional de Empleo, Ley 24.013, Op. Cit.

<sup>52</sup> Artículos 58- 65, Ley Nacional de Empleo, Ley 24.013, Op. Cit.

<sup>53</sup> Esto último también aplicará para el contrato de formación. La Ley Nacional de Empleo también modificó el concepto que la Ley de Contrato de Trabajo utilizaba para el contrato de trabajo de temporada y para el contrato de trabajo eventual (Arts. 66-69)

conocido como *trabajo en negro*, es decir, parte importante de la justificación para legalizar las nuevas modalidades era que estas ya se encontraban en funcionamiento:

Como se puede apreciar, la ley otorga un “blanqueo” totalmente gratuito de los contratos laborales no registrados o mal registrados y, además, permite que en caso de denuncia del trabajador, el empleador registre dentro de los 30 días la relación laboral<sup>54</sup>

Por otra parte, la nueva *Ley de Accidentes de Trabajo*<sup>55</sup> derogó una ley que regía el mismo tema y que en su versión original fue publicada en 1915. El contenido esencial de esta ley fue limitar las responsabilidades del patrón en el caso de siniestros y enfermedades del trabajador con la finalidad de reducir los costos laborales<sup>56</sup>, pero a pesar de ello, el sector empresarial manifestó la necesidad de profundizar más dichas reducciones:

El asesor laboral de la Unión Industrial Argentina, Daniel Funes de Rioja, consideró que la sanción de la nueva Ley de Accidentes de Trabajo “constituye un avance pero no una solución definitiva<sup>57</sup>

En palabras del Ministro de Economía Domingo Cavallo, la desregulación y la flexibilización laboral podrían haber generado una irresponsabilidad empresarial y laboral si con las nuevas regulaciones se fijaran libremente salarios muy altos, por lo que tendrían que bajarlos:

Si hay irresponsabilidad empresarial y laboral y se fijan niveles salariales muy altos, tendrán que discutirse los convenios colectivos y ver cómo se bajarán esos salarios<sup>58</sup>

El paquete laboral fue acompañado del decreto 1334/91 (publicado durante el mes de enero), el cual estableció la obligación de negociar el aumento a los salarios con base en la productividad y la de reglamentar el derecho de huelga, posibilidad que no existía con anterioridad.

---

<sup>54</sup> Clarín, *Ley de empleo: ¿cómo repercutirá en las nuevas empresas?*, Clarín, suplemento económico, Buenos Aires, domingo 24 de noviembre de 1991, Pág. 3.

<sup>55</sup> Ley 24.028 Boletín Oficial, 17 de diciembre de 1991

<sup>56</sup> Clarín, *Nueva ley de accidentes de trabajo*, Buenos Aires, viernes 15 de noviembre de 1991. Pág. 8.

<sup>57</sup> Clarín, *Discrepancias por la ley de accidentes de trabajo*, Buenos Aires, sábado 16 de noviembre de 1991, Pág. 13.

<sup>58</sup> Ravazzani Martín, *Las definiciones de Cavallo para 1992. Si los sueldos suben en exceso, van a tener que bajar*, Diario Clarín, Clarín Económico, 29 de diciembre de 1991. Pág 2.



La estatización de las deudas sindicales<sup>59</sup>, es decir, el tercer punto estratégico, que de alguna manera benefició económicamente a las organizaciones sindicales y sus líderes, y que sirvió como base para disminuir el rechazo a las medidas de flexibilización laboral, se publicó hasta el 20 de diciembre del mismo año (1991), es decir, después de publicadas los dos anteriores.

### **B. Las reformas de 1993: seguridad social privada y nuevas reducciones a los aportes patronales.**

En 1993 mediante tres decretos<sup>60</sup> y una nueva ley de seguridad social de nuevo se avanzó con la reforma laboral. El decreto 470/93 se ocupó de afinar el reglamento de huelga y el ajuste salarial con base en la productividad.

El decreto 9/93 señaló la posibilidad de la libre elección de la obra social (conocida en México como seguro médico y/o de salud) es decir, elegir libre e individualmente cuáles aportaciones cubrir y para qué tipo de seguros médicos. Lo estipulados por este decreto significa que, en adelante, no todos los trabajadores podrán acceder a todos los seguros. Dicha opción tendrá que ver con la posibilidad económica e ingresos de los trabajadores. Los seguros médicos u obras sociales, que en adelante será opcionales, son los sindicales, los de la administración pública, el poder judicial, las universidades nacionales y los de las empresas y sociedades del Estado:

Art. 1 : Los beneficiarios comprendidos en los artículos 8 y 9 de la Ley N. 23.660 tendrán libre elección de su obra social dentro de las comprendidas en los incisos a), b), c), d) y h) del artículo 1 de la mencionada ley<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Ley 24.070, Boletín Oficial, 20 de diciembre de 1991.

<sup>60</sup> 9/93 (Boletín Oficial 18 de enero de 1993), 470/93 (Boletín Oficial 23 de marzo de 1993) y 2609/93 (Boletín Oficial 24 de diciembre de 1993).

<sup>61</sup> Ley 23.660. Los beneficiarios referidos en el artículo citado son: “Art. 8º-Quedan obligatoriamente incluidos en calidad de beneficiarios de las obras sociales: a) Los trabajadores que presten servicios en relación de dependencia, sea en el ámbito privado o en el sector público de los poderes Ejecutivo y Judicial de la Nación, en las universidades nacionales o en sus organismos autárquicos y descentralizados; en empresas y sociedades del Estado, en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y en el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur; b) Los jubilados y pensionados nacionales y los de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; c) Los beneficiarios de prestaciones no contributivas nacionales.

Art. 9º-Quedan también incluidos en calidad de beneficiarios: a) Los grupos familiares primarios de las categorías indicadas en el artículo anterior. Se entiende por grupo familiar primario el integrado por el

Por su parte, el decreto 2609/93<sup>62</sup> disminuyó los aportes de todos los patrones (excepto el Estado considerado como tal) respecto a la nomina de salarios:

Artículo 1° - Dispónese la disminución de las contribuciones a cargo de los empleadores sobre la nómina de salarios para las actividades, jurisdicciones y conceptos indicados en la presente norma.

Esta serie de decretos publicados en 1993, fueron acompañados de la ley 24.241<sup>63</sup>. Ésta fue una nueva ley de seguridad social que creó las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), las cuales eran empresas privadas que administrarían las aportaciones y fondos de los trabajadores a través de cuentas individuales que cubrirían los seguros de invalidez, vejez y muerte:

Art. 41 - Toda persona que quede incorporada al régimen de capitalización deberá elegir individual y libremente una administradora, la cual capitalizará en su respectivo fondo de jubilaciones y pensiones los aportes establecidos en el artículo 39 y las impositivas y depósitos a que se refieren los artículos 56 y 57. La libertad de elección de la administradora no podrá ser afectada por ningún mecanismo ni acuerdo, quedando prohibido condicionar el otorgamiento de beneficios, a la afiliación o cambio del trabajador a una determinada administradora. Cualquier acuerdo contractual al respecto resultará nulo de nulidad absoluta, sin que ello afecte al beneficio concedido.

Art. 59. - Las administradoras tendrán como objeto único y exclusivo:

- a) Administrar un fondo que se denominará fondo de jubilaciones y pensiones;
- b) Otorgar las prestaciones y beneficios que establece la presente ley.

Cada administradora podrá administrar solamente un fondo de jubilaciones y pensiones, debiendo llevar su propia contabilidad separada de la del respectivo fondo.

Las administradoras no podrán formular ofertas complementarias fuera de su objeto, ni podrán acordar sorteos, premios u otras formas que implicaren un medio de captación indebido de afiliaciones

---

cónyuge del afiliado titular, los hijos solteros hasta los veintiún años; no emancipados por habilitación de edad o ejercicio de actividad profesional; comercial o laboral, los hijos solteros mayores de veintiún años y hasta los veinticinco años inclusive, que estén a exclusivo cargo del afiliado titular que cursen estudios regulares oficialmente reconocidos por la autoridad pertinente, los hijos incapacitados y a cargo del afiliado titular, mayores de veintiún años; los hijos del cónyuge; los menores cuya guarda y tutela haya sido acordada por autoridad judicial o administrativa que reúnan los requisitos establecidos en este inciso” Los incisos a, b, c, d y h de la ley 23.660 referidos son: a) Las obras sociales sindicales correspondientes a las asociaciones gremiales de trabajadores con personería gremial, signatarias de convenios colectivos de trabajo; b) Los institutos de administración mixta, las obras sociales y las reparticiones u organismos que teniendo como fines los establecidos en la presente ley hayan sido creados por leyes de la Nación; c) Las obras sociales de la Administración central del Estado nacional, sus organismos autárquicos y descentralizados; la del Poder Judicial y las de las universidades nacionales; d) Las obras sociales de las empresas y sociedades del Estado; h) Toda otra entidad creada o a crearse que, no encuadrándose en la enumeración precedente, tenga a como fin lo establecido por la presente ley”

<sup>62</sup> Boletín Oficial, 29 diciembre de 1993. *Ibíd.*

<sup>63</sup> Boletín Oficial, 13 de octubre de 1993.

Las AFJP tenían como objetivo único y exclusivo la administración del fondo de jubilaciones y pensiones. Para realizar dicha actividad tenían derecho al cobro de comisión descontadas de las cuentas individuales de los trabajadores. La cuantía cobro era establecido por cada AFJP:

Art. 67. -La administradora tendrá derecho a una retribución mediante el cobro de comisiones, las que serán debitadas de las respectivas cuentas de capitalización individual.

Las comisiones serán el único ingreso de la administradora por cuenta de sus afiliados y beneficiarios, debiendo contemplar el financiamiento de la totalidad de los servicios, obligaciones y beneficios por los que en definitiva resulte responsable, en favor de los afiliados y beneficiarios a ella incorporados, conforme lo prescribe esta ley y sus normas reglamentarias.

El importe de las comisiones será establecido libremente por cada administradora. Su aplicación será con carácter uniforme para todos sus afiliados o beneficiarios, salvo las situaciones que esta ley o sus normas reglamentarias prevean

Es importante señalar que de acuerdo con la propia ley, el activo de los fondos de jubilación y pensión podía invertirse como capital especulativo<sup>64</sup>. Ya con estas

---

<sup>64</sup> Art. 74.- El activo del fondo de jubilaciones y pensiones se invertirá de acuerdo con criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, respetando los límites fijados por esta ley y las normas reglamentarias. Las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones podrán invertir el activo del fondo administrado en:

- a) Títulos públicos emitidos por la Nación a través de la Secretaría de Hacienda, o el Banco Central de la República Argentina, hasta el cincuenta por ciento (50 %) del total del activo del fondo;
  - b) Títulos valores emitidos por las provincias, municipalidades, entes autárquicos del Estado nacional y provincial, empresas del Estado nacionales, provinciales o municipales, hasta el treinta por ciento (30 %);
  - c) Obligaciones negociables, debentures y otros títulos valores representativos de deuda con vencimiento a más de dos (2) años de plazo, emitidos por sociedades anónimas nacionales, entidades financieras, cooperativas y asociaciones civiles constituidas en el país y sucursales de sociedades extranjeras, autorizadas a la oferta pública por la Comisión Nacional de Valores, hasta el cuarenta por ciento (40 %);
  - d) Obligaciones negociables, debentures u otros títulos valores representativos de deuda con vencimiento a menos de dos (2) años de plazo, emitidos por sociedades anónimas nacionales, entidades financieras, cooperativas y asociaciones civiles constituidas en el país y sucursales de sociedades extranjeras, autorizadas a la oferta pública por la Comisión Nacional de Valores, hasta el veinte por ciento (20 %);
  - e) Obligaciones negociables convertibles emitidas por sociedades anónimas nacionales, entidades financieras, cooperativas y asociaciones civiles constituidas en el país y sucursales de sociedades extranjeras, autorizadas a la oferta pública por la Comisión Nacional de Valores, hasta el cuarenta por ciento (40 %);
  - f) Obligaciones negociables convertibles emitidas por empresas públicas privatizadas, autorizadas a la oferta pública por la Comisión Nacional de Valores, hasta el veinte por ciento (20 %);
  - g) Depósitos a plazo fijo en entidades financieras regidas por la ley 21.526, hasta el treinta por ciento (30 %). Podrá aumentarse al cuarenta por ciento (40 %) en la medida que el excedente se destine a créditos o inversiones en economías regionales;
  - h) Acciones de sociedades anónimas nacionales, mixtas o privadas, cuya oferta pública esté autorizada por la Comisión Nacional de Valores, hasta el cincuenta por ciento (50 %).
- La operatoria en acciones incluye a los futuros y opciones sobre estos títulos valores, con las limitaciones que al respecto establezcan las normas reglamentarias;
- i) Acciones de empresas públicas privatizadas, autorizadas a la oferta pública por la Comisión Nacional de Valores, hasta el veinte por ciento (20 %);

nuevas reglas, en el mismo año se promocionó y posibilitó la incorporación individual y por cuenta propia de las amas de casa al régimen de pensiones<sup>65</sup>.

### **C. Afianzando la flexibilización laboral: el periodo de prueba, el contrato de aprendizaje y el trabajo filantrópico en 1995.**

La flexibilización laboral por vía de las normas volvió a avanzar en 1995, cuando se regula una nueva modalidad de los contratos laborales, se introduce el periodo de prueba en la relación laboral, se vuelven a reducir las cargas fiscales al patrón y se publica una nueva ley de pequeñas y medianas empresas con un nuevo régimen laboral para sus trabajadores:

En marzo de 1995 se publicó la *Ley de Fomento del Empleo*<sup>66</sup>, la cual incorporó el periodo de prueba para los trabajadores en la relación laboral en todas las relaciones contratadas por tiempo indeterminado:

El contrato de trabajo por tiempo indeterminado se entenderá celebrado a prueba durante los primeros tres (3) meses. Los convenios colectivos de trabajo podrán ampliar dicho plazo hasta seis (6) meses...

- 
- j) Cuotapartes de fondos comunes de inversión autorizados por la Comisión Nacional de Valores, de capital abierto o cerrado, hasta un veinte por ciento (20 %);
  - k) Títulos valores emitidos por Estados extranjeros u organismos internacionales, hasta un diez por ciento (10 %);
  - l) Títulos valores emitidos por sociedades extranjeras admitidos a la cotización en mercados que la Comisión Nacional de Valores determine, hasta el diez por ciento (10 %);
  - m) Contratos que se negocien en los mercados de futuros y opciones sujetos al contralor y supervisión oficial y en las condiciones y sectores que ésta establezca y reglamente, hasta el diez por ciento (10 %);
  - n) Cédulas hipotecarias, letras hipotecarias y otros títulos valores que cuenten con garantía hipotecaria o cuyos servicios se hallen garantizados por participaciones en créditos con garantía hipotecaria, autorizados a la oferta pública por la Comisión Nacional de Valores, hasta el cuarenta por ciento (40 %);
  - ñ) Títulos valores representativos de cuotas de participación en fondos de inversión directa, de carácter fiduciario y singular, con oferta pública autorizada por la Comisión Nacional de Valores, hasta un diez por ciento (10 %);

Las inversiones señaladas en los incisos b) al ñ) estarán sujetas a los requisitos y condiciones establecidos en el artículo 76.

Las normas reglamentarias no podrán fijar límites mínimos para las inversiones señaladas en este artículo. Corresponderá conjuntamente a la Comisión Nacional de Valores, al Banco Central de la República Argentina y a la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones la fijación de límites máximos para las inversiones incluidas en los incisos a) al n), siempre que resulten inferiores a los porcentajes establecidos en el presente artículo.

<sup>65</sup> Con la ley 24.347, 29 de junio de 1994.

<sup>66</sup> Ley 24.465, Boletín Oficial 27 de marzo de 1995.

En este caso, cualquier de las partes podría extinguir la relación laboral sin expresión de causa y sin derecho a ningún tipo de indemnización<sup>67</sup>.

Esta ley prohibió la realización de horas extraordinarias de trabajo y “como medida de fomento al empleo” autorizó, la contratación de trabajadores mayores de 40 años, de personas con discapacidad, de mujeres (sic) y de excombatientes de Malvinas. Como beneficio por esta ocupación, los patrones que celebrasen este tipo de contratos serían eximidos del 50 por ciento de las contribuciones destinadas a la seguridad social, y al extinguirse dicha relación laboral por el mero cumplimiento del plazo pactado, no se generarían obligaciones indemnizatorias para los trabajadores:

2. Los empleadores que celebren este tipo de contratos serán eximidos del cincuenta por ciento (50%) de las contribuciones patronales al sistema de seguridad social, excepto obras sociales...
3. Estos contratos se extinguirán por el mero cumplimiento del plazo pactado sin necesidad de otorgar preaviso y la extinción no generará obligación indemnizatoria alguna a favor del trabajador<sup>68</sup>

Esta ley impulsó un nuevo tipo de contrato laboral, el *contrato de aprendizaje*, el cual “es una relación contractual especial que vincula a un empresario y a un joven sin empleo generando los derechos y obligaciones que se especifican en el presente”<sup>69</sup> Esta relación laboral tendría una duración mínima de 3 meses y máxima de 24, y para ella los trabajadores tendrían que tener una edad entre los 14 y 25 años. Bajo el argumento de que el joven era aprendiz, se eliminaban múltiples costos y cargas fiscales al patrón, pudiendo utilizar el trabajo de los jóvenes para aumentar sus ganancias

El 09 de agosto del mismo año, entró en vigor una nueva Ley de Concursos y Quiebras (24.522), la cual, para el tema que se analiza en estas páginas, podría parecer de poca trascendencia. Sin embargo, esta reforma hace que de esa manera se entienda, porque únicamente señala en su artículo 293, dedicado a las *disposiciones transitorias y complementarias*, que “se derogan los artículos 264, 265, y 266 de la ley 20.744”, estos es, se derogan 3 artículos de la *Ley de Contrato de Trabajo 20.744*:

---

<sup>67</sup> Art. 1, Ley 24.465, *Ibíd.*

<sup>68</sup> Artículo 3, Ley 24.465, *Ibíd.*

<sup>69</sup> Artículo 4, Ley 24.465, *Ibíd.*

Art. 264.- Irrenunciabilidad. Los privilegios laborales son irrenunciables, medie o no concurso.

Art. 265.- Exclusión del fuero de atracción. El concurso preventivo, quiebra, concurso civil u otro medio de liquidación colectiva de los bienes del empleador, no atrae las acciones judiciales que tenga promovidas o promoviere el trabajador por créditos u otros derechos provenientes de la relación laboral; éstas se iniciarán o continuarán ante los tribunales del fuero del trabajo; con intervención de los respectivos representantes legales, cesando su competencia con la etapa de conocimiento, debiendo proseguirse la ejecución ante el juez del concurso, conforme a los procedimientos previstos por las leyes para estos casos.

La sucesión del empleador no atrae las acciones previstas en el primer párrafo de este artículo, que se tramitarán del mismo modo y con intervención de los respectivos representantes legales, incluso en los trámites de ejecución, salvo el caso de concurso.

Artículo 266.- Derecho de pronto pago. El juez del concurso debe autorizar el pago de las remuneraciones debidas al trabajador, las indemnizaciones por accidentes y las previstas en los artículos 232, 233 y 245 a 254 de esta ley que tengan el privilegio asignado por el artículo 268, previa comprobación de sus importes por el síndico, los que deberán ser satisfechos prioritariamente con el resultado de la explotación, con los primeros fondos que se recauden o con el producto de los bienes sobre los que recaigan los privilegios especiales que resulten de esta ley<sup>70</sup>

Los artículos que se derogaron contenían cargas sustanciosas para el patrón en caso de quiebra o concurso de sus negocios. La reforma acabó con la irrenunciabilidad de los derechos del trabajador para estos casos y con el derecho de los trabajadores a que con el producto de la liquidación de los bienes de la empresa que ha quebrado le pagaran los salarios y deudas pendientes, como lo eran las relacionadas a las indemnizaciones por accidentes, despidos (artículos 232 y 233 LCT), muerte del patrón (249 LCT), jubilación (252 LCT) o incapacidad (254 LCT).

En marzo del mismo año también se publicó la Ley de Regulación de Pequeñas y Medianas Empresas<sup>71</sup> que abrogó la ya existente. Una de las principales transformaciones de este régimen es el hecho de que creó un régimen especial laboral para los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas mediante un capítulo denominado *Relaciones de Trabajo*. Dicho capítulo flexibilizó aun más los contratos laborales pues eliminó los requisitos que se establecían para las modalidades de tiempo determinado, permitió que dentro de los contratos colectivos se modificaran en cualquier sentido y que el *sueldo anual*

---

<sup>70</sup> Ley 20.744, Boletín Oficial 27 de septiembre de 1974, texto ordenado por decreto 390/76 (Boletín Oficial 21 de mayo de 1976).

<sup>71</sup> Ley 24.467. Boletín Oficial, 28 de marzo 1995.

*complementario* (que es una figura equivalente al aguinaldo en México) pudiera entregarse fraccionado:

Art. 90. - Los convenios colectivos de trabajo referidos a la pequeña empresa podrán modificar en cualquier sentido las formalidades, requisitos, aviso y oportunidad de goce de la licencia anual ordinaria.

No podrá ser materia de disponibilidad convencional lo dispuesto en el último párrafo del art. 154 del régimen de contrato de trabajo (L.C.T., t. o. 1976).

Art. 91. - Los convenios colectivos de trabajo referidos a la pequeña empresa podrán disponer el fraccionamiento de los períodos de pago del sueldo anual complementario siempre que no excedan de tres (3) períodos en el año<sup>72</sup>

El 22 de marzo se publicó el decreto 372/95<sup>73</sup>, a finalidad de este nuevo decreto fue disminuir aun más las contribuciones patronales, generalizando dichas rebajas a todos los sectores productivos.

Como respuesta a esta ofensiva, las organizaciones sindicales convocaron a un paro general, el cual es considerado la protesta obrera con mayor adhesión desde 1989. Esta protesta generó la publicación del decreto 492/95<sup>74</sup>, el cual exceptuó las obras sociales de las rebajas decretadas en el decreto 372/95.

Finalmente, en octubre de 1995 se publicó una Ley de Riesgos de Trabajo<sup>75</sup>, la cual, de acuerdo con su artículo primero, tenía por objetivo reducir la siniestralidad laboral a través de la prevención de los riesgos derivados del trabajo, reparar los daños derivados de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, promover la recolocación de los trabajadores damnificados y promover la negociación colectiva para la mejora de las medidas de prevención y de las prestaciones destinadas a reparar el daño.

Sin embargo, a pesar de lo bien intencionados que parecen ser los objetivos de esta ley, contiene dos elementos centrales que, de nuevo, transforman las condiciones de las relaciones laborales en perjuicio de los trabajadores: se trata de la creación de las *Aseguradoras de Riesgos de Trabajo* y la exclusión de las enfermedades profesionales, del

---

<sup>72</sup> Ley 24.467, *Ibíd.*

<sup>73</sup> Modifica el decreto 2609/93

<sup>74</sup> Boletín Oficial, 26 de septiembre de 1995.

<sup>75</sup> Ley 24.557., Boletín Oficial 03 de octubre de 1995.

régimen de reparación del daño<sup>76</sup>, excluyendo así a los trabajadores de la posibilidad de que obtener dichas indemnizaciones:

Se consideran enfermedades profesionales aquellas que se encuentran incluidas en el listado de enfermedades profesionales que elaborará y revisará el Poder Ejecutivo anualmente, conforme al procedimiento del artículo 40 apartado 3 de esta ley. El listado identificará agente de riesgo, cuadros clínicos y actividades, en capacidad de determinar por sí la enfermedad profesional.

Las enfermedades no incluidas en el listado como sus consecuencias en ningún caso serán consideradas resarcibles<sup>77</sup>

Las *Aseguradoras de Riesgos de Trabajo* son empresas privadas que comenzaron a funcionar en 1996 y que tuvieron como único objeto brindar las prestaciones establecidas en esta ley, que son el pago de indemnizaciones, la asistencia médica y farmacéutica, prótesis y ortopedia, rehabilitación, recalificación profesional y servicio funerario. Estas prestaciones se financiaron a través de una aportación mensual del patrón<sup>78</sup>. Se trató de empresas particulares encargadas de realizar la administración de estos recursos y las prestaciones referidas, y por tanto, su creación tuvo como efecto que la administración de los recursos económicos aportados para tal destino fuese realizada por el capital privado y sus lógicas de acumulación.

Durante los años 1995 y 1996 casi 500.000 trabajadores dejaron de aportar, de los cuales más de 300.000 dejaron de hacerlo en 1996. Puede presumirse que la mayoría de ellos corresponde a trabajadores

asalariados que para poder insertarse en el mercado de trabajo deben inscribirse como autónomos y una vez registrados dejan de efectuar sus aportes, porque no conservaron el trabajo o porque permaneciendo en él no pueden reunir el dinero para hacerlo<sup>79</sup>

#### **D. Las movilizaciones de 1996.**

La agresividad del contenido de las reformas de 1995 derivó en un proceso de aglutinación alrededor de la defensa de las conquistas laborales, que tendrá su clímax durante el mes de septiembre de 1996, cuando la Confederación General del Trabajo (CGT) logró articular a

---

<sup>76</sup> Delegando al ejecutivo la creación de un listado de actividades que podrán ser admitidas como integrantes del régimen de reparación.

<sup>77</sup> Artículo 6, Ley 24.557, Op. Cit.

<sup>78</sup> Arts. 20 y 23, Ley 24.557, Op. Cit.

<sup>79</sup> Podestá Jorge, *La "crisis" de desocupación en la Argentina (1993/1998)*, Documento de trabajo no. 17, Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina, <http://www.pimsa.secyt.gov.ar/> Pág. 17.



más de 70 mil personas en una huelga general contra la reforma laboral que duró 36 horas, y que de acuerdo a Nicolás Iñigo Carrera “constituyó el acto de protesta más numeroso contra el gobierno”<sup>80</sup> de Menem.

1996 podría conceptualizarse como el año en que comienzan a re-articularse las organizaciones sindicales en la defensa de los derechos que se habían obtenido en décadas pasadas, mientras que el gobierno y la oligarquía dominante se consideraba con la suficiente fuerza para seguir avanzando en las reformas. Las organizaciones sindicales convocaron a un paro general para el mes de marzo pero lo anularon en la búsqueda del dialogo y la negociación, lo que facilitó un avance más de la reforma laboral, con las reformas a la *Ley de Contrato de Trabajo (24.700)*, el régimen de asignaciones familiares, y la publicación, en el mes de diciembre, de los decretos 1141/96, 1553/96, 1554/96 y 1555/96<sup>81</sup>.

El decreto 1553/96 facultó al Ministerio del Trabajo para revocar parcial o totalmente, las convenciones colectivas de trabajo (contratos colectivos de trabajo) cuando “sus cláusulas se opongan a normas legales dictadas con posterioridad a la homologación”<sup>82</sup>. El decreto 1554/96 permitió la intervención de las autoridades en la negociación entre sindicatos y patrones como “coordinadoras”. El decreto 1555/96 autorizó las negociaciones en las comisiones internas de las pequeñas y medias empresas, y finalmente, el decreto 1141/96, señaló la fecha a partir de cual se podría optar por las distintas obras sociales.

La protesta sindical contra las reformas laborales fue cobrando fuerza. En agosto de 1996 organizaciones sindicales convocaron aun paro general que duró día y medio, y fue el “más significativo en contra del gobierno de Menem”<sup>83</sup>. En diciembre se rompió el dialogo entre

---

<sup>80</sup> Iñigo Carrera Nicolás, *Fisonomía de las huelgas generales de la década de 1990 (1992- 1999)*, Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina, Documento de trabajo no. 21, <http://www.pimsa.secyt.gov.ar/>.

<sup>81</sup> Todos ellos publicados en el Boletín Oficial el 19 de diciembre de 1996.

<sup>82</sup> Art. 1, decreto 1553, *Ibíd.*

<sup>83</sup> Iñigo Carrera, *Ibíd.*

sindicalistas y el gobierno, y se generaron masivas demandas contra la reforma ante el Poder Judicial, el cual resolvió la inconstitucionalidad de los decretos 1553/96 y 1554/96:

Buscando nuevas formas de protesta como resistencia a las medidas económicas y sociales, tanto los partidos opositores como los gremios combativos nucleados en la CTA y en el MTA convocaron a la población a un apagón de cinco minutos. Esta medida fue acatada por el 60% de los hogares, y fue acompañada por bocinazos y repiqueteo de cacerolas. Recién después de esto la CGT oficialista coincidió en un paro de 36 horas con las otras centrales sindicales. El paro general, con ellas populares, fue reprimido, pero gracias a la movilización a Plaza de Mayo (a la que recurren unas 70,000 personas) se frenó la ley de flexibilización laboral<sup>84</sup>

### **E. El último ajuste de tuercas: las reformas 1998- 2001.**

El crecimiento de la organización y lucha en defensa de los derechos de los trabajadores consiguió que durante 1997 no se avanzara más en la reforma laboral. Pero en 1998 se reinició la ofensiva neoliberal: mediante el decreto 1520/98<sup>85</sup> se redujeron los aportes patronales y se publicó la *Nueva Ley de Reforma Laboral*<sup>86</sup> en septiembre de ese año.

La ley de *Reforma* laboral reafinó los elementos de las reformas que habían sido hechas en años anteriores, por ejemplo, insertó a las modalidades laborales *el contrato de trabajo de aprendizaje*, y el *régimen de pasantías*. Para el primer caso, señaló que estos contratos tendrán como finalidad la formación teórico- práctica de jóvenes entre los 15 y los 28 años de edad, con una duración mínima de 3 meses y una máxima de un año, sin obligaciones de indemnización para el patrón, en el caso de extinción del contrato:

El contrato se extinguirá por cumplimiento del plazo pactado; en este supuesto el empleador no estará obligado al pago de indemnización alguna al trabajador...<sup>87</sup>

Esta ley definió a las pasantías como un contrato entre un empleador y un estudiante con la finalidad de la realización de las prácticas estudiantiles relacionadas con su educación y formación.<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> Eggers Brass, Op. Cit. 685.

<sup>85</sup> Boletín Oficial, 31 de diciembre de 1998.

<sup>86</sup> Ley 25.013, Boletín Oficial 24 de septiembre de 1998.

<sup>87</sup> Art. 1, ley 25.013, *Ibíd.*

<sup>88</sup> Art 2, ley 25.013, *Ibíd.*

Asimismo, replanteó el periodo de prueba al señalar que cualquier contrato de trabajo por tiempo indeterminado se entendería celebrado a prueba durante el primer mes, teniendo el derecho, cualquiera de las partes a extinguir la relación laboral dentro de este periodo, sin derecho a indemnización y sin necesidad de realizar los aportes correspondientes a jubilaciones, pensiones y sus respectivos institutos:

El contrato de trabajo por tiempo indeterminado se entenderá celebrado a prueba durante los primeros treinta (30) días. Cualquiera de las partes podrá extinguir la relación durante ese lapso sin expresión de causa y sin derecho a indemnización alguna con motivo de la extinción...

Durante los primeros treinta (30) días el empleador y el trabajador estarán obligados al pago de los aportes y contribuciones para las obras sociales, asignaciones familiares y cuota correspondiente al régimen vigente de riesgo del trabajo y, exentos de los correspondientes a jubilaciones y pensiones, Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y pensionados y Fondo Nacional de Empleo.<sup>89</sup>

El periodo de prueba podría ampliarse hasta 6 meses, pero el despido sin preaviso y en el realizado por antigüedad, solo podría indemnizarse hasta con el 50 por ciento respecto a los trabajadores del régimen general<sup>90</sup>.

La ley 25.013 también se encargó de reorganizar el pago de las indemnizaciones por antigüedad, despido injustificado, fuerza mayor falta, disminución del trabajo y despido discriminatorio. Para el caso de antigüedad o despido injustificado, estableció que la indemnización sería:

...equivalente a una doceava (1/12) parte de la mejor remuneración mensual, normal y habitual percibida durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios, si éste fuera menor, por cada mes de servicio o fracción de 10 días. En ningún caso la mejor remuneración que se tome como base podrá exceder el equivalente de tres (3) veces el importe de la suma que resulta del promedio de todas las remuneraciones previstas en el convenio colectivo de trabajo aplicable al trabajador al momento del despido por la jornada legal o convencional, excluida la antigüedad.<sup>91</sup>

Para el caso de despido por fuerza mayor, falta o disminución del trabajo, la indemnización sería tendría el mismo tope que en los casos anteriores y será equivalente a:

---

<sup>89</sup> Art. 3, ley 25.013, *Ibíd.*

<sup>90</sup> Art 3, ley 25.013, *Ibíd.*

<sup>91</sup> Art. 7, ley 25.013, *Ibíd.*

Una dieciochoava (1/18) parte de la mejor remuneración normal y habitual del último año o periodo de la prestación, si fuere menor, por cada mes de antigüedad o fracción mayor de diez (10) días<sup>92</sup>

Finalmente, para el caso de las convenciones colectivas, en México conocidas como contratos colectivos, esta ley señaló que las celebradas antes de la promulgación del 11 de mayo del año 2000 y después del primero de enero de 1988 que no hubiesen sido modificadas por acuerdo colectivo, serán consideradas caducas<sup>93</sup>, lo que implicaba que, de acuerdo con las tendencias en las modificaciones, aquellas convenciones colectivas que no flexibilizaran el trabajo, dejarían de tener validez

En 1999 sólo se publicaron dos decretos de reforma laboral, el 96/99 y el 146/99<sup>94</sup>, el primero de nuevo redujo aportes patronales, y el segundo reglamentó la ley de pequeñas y medianas empresas de 1995.

Para el año 2000 se publicaron dos últimas reformas previas al estallido social del año 2001, por un lado otra nueva ley de reforma laboral<sup>95</sup>, y por otro, el decreto 815/2001 que modifica la *Ley de Contrato de Trabajo*.

La ley 25.250 de reforma laboral del año 2000, subrayó la necesidad del periodo de prueba de todas las relaciones laborales, la liberalización de las cargas sociales para el patrón en los nuevos empleos, así como la descentralización de las negociaciones colectivas, cosa que ya se había hecho con las reformas anteriores:

Art. 1.... El contrato de trabajo por tiempo indeterminado, a excepción del contrato de trabajo caracterizado en el artículo 96 de la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 (texto según ley 24.013), se entiende celebrado a prueba durante los primeros tres (3) meses. Los convenios colectivos de trabajo pueden modificar dicho plazo hasta un período de seis (6) meses<sup>96</sup>

Las reformas del año 2000 provocaron que las centrales sindicales convocaran a un paro general en el mes de junio, que fue acatado por todas las centrales sindicales, contra el

---

<sup>92</sup> Art 10, ley 25.013, *Ibíd.*

<sup>93</sup> Art. 12, ley 25.013, *Ibíd.*

<sup>94</sup> Boletín Oficial 15 de febrero y 02 de marzo de 1999 respectivamente.

<sup>95</sup> Ley 25.250, Boletín Oficial 02 de junio de 2000.

<sup>96</sup> Ley 25.250, *Ibíd.*

ajuste y la desregulación. Este paro fue un antecedente de las movilizaciones sociales de diciembre de 2001 que derribaron al gobierno de Fernando de la Rúa.

### **La reducción de aportes patronales.**

Como ha podido observarse, a lo largo de los distintos años en que se fue aplicando la reforma laboral, además de una disminución de los derechos laborales de los trabajadores, ocurrió una reducción de las cargas fiscales y aportes patronales para la seguridad social de los trabajadores, éstas ocurrieron en los años 1991, 1992, 1993, 1995, 1996, 1998 y 2000, lo que en palabras del grupo de UBACyT de la Universidad de Buenos Aires, implicó el ahorro de alrededor de 19 millones de dólares para el sector patronal:

Al respecto, por ejemplo, cabe observar que la reducción de las contribuciones patronales y la flexibilización de los contratos significaron –entre 1993 y 1999– una transferencia fiscal acumulada a las empresas superior a los 19.000 millones de dólares (ver Cuadro 1). *En ese sentido, es explicable que los nuevos tipos de contratos hayan servido más como una señal de legitimación de hecho de situaciones precarias, antes que contribuir a “blanquearlas”.* Esta tendencia se articuló con una devaluación de la función reguladora del Ministerio de Trabajo en términos de proteger los derechos laborales, velar por el cumplimiento de los convenios colectivos, impedir la evasión a la Seguridad Social y sancionar la sobreexplotación clandestina<sup>97</sup>

### **F. La anti-flexibilización de las relaciones laborales: la crisis política de 2001 y sus consecuencias.**

La crisis política de 2001 deslegitimó todas las instituciones políticas y económicas de Argentina. La necesidad de legitimar actos de gobierno provocó una transformación del modelo político y económico del que todavía se discuten sus objetivos y características. Sólo es claro que comenzó bajo el gobierno de Néstor Kirchner y continúa con Cristina Fernández (2007- ).

En materia laboral esta reorganización de las instituciones, ha sido caracterizada como de anti-flexibilización de las relaciones laborales. Por escapar al objeto de esta investigación,

---

<sup>97</sup> UBACyT, *Las cambiantes reglas del juego*, en “Revista Lavboratorio 22 in line”, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, [http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/textos/6\\_1.htm](http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/textos/6_1.htm)

no se analizan las tendencias de las nuevas reformas, sin embargo, cabe mencionar que la ley 25.877 de marzo de 2004 derogó la reforma 25.250 en materia de proceso laboral; la ley 26.088 de 2006, reformó la ley de contratos de trabajo disminuyendo la flexibilidad de los contratos anteriores; la *ley previsional* 26.222 inició la re-estatización de la administración de los fondos de seguridad social de los trabajadores y la libre opción jubilatoria, y la ley 26.425 de diciembre de 2008, terminó con la administración privada de estos fondos, eliminando las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

## **5. La autonomía del Banco Central Argentino.**

Para mostrar la forma en que el derecho fue utilizado en las reformas en materia de equilibrio fiscal y macroeconomía, ha sido seleccionado el caso del Banco Central de la República Argentina y sus atribuciones.

El Banco Central de la República Argentina se creó en 1935 y su primer gerente general fue el controvertido asesor Raúl Prebisch. En 1947 Juan Domingo Perón nacionalizó todo el sistema bancario argentino<sup>98</sup>, pero esta nacionalización fue derogada por la dictadura militar que derrocó al gobierno de Perón e instauró un régimen liberal de derecha llamado la *Revolución libertadora* en 1955.

Las funciones del Banco Central argentino siempre han respondido a los momentos históricos de este país, y por ello, ha visto modificarse de diversas formas sus cartas orgánicas y regulaciones legislativas, por este motivo ha tenido, desde su creación, cinco cartas orgánicas: las de 1935, 1946, 1957, 1973 y 1992.

Para el caso que nos ocupa, es necesario observar la naturaleza jurídica y atribuciones que se le otorga al banco central en sus distintas cartas orgánicas para así observar como se ha respondido, de nuevo, a las exigencias del patrón de acumulación. Para las 4 cartas que estuvieron vigentes entre 1935 y 1992, el Banco Central era un órgano dependiente del Poder Ejecutivo, por ende, era el presidente de la república quien podía hacer uso de los

---

<sup>98</sup> Mediante la ley 12.962

recursos que en dicho banco existían, así como la cantidad de moneda y billete que debía imprimirse para la movilización de la economía interna.

Si embargo, es de nuevo bajo el gobierno de Carlos Menem cuando el banco central cambia su naturaleza jurídica y sus objetivos. A partir de la Carta Orgánica de 1992 el Banco Central de la República Argentina se convierte en un ente jurídico autónomo e independiente del Poder Ejecutivo:

Artículo 1 - El Banco Central de la República Argentina es una entidad autárquica del Estado nacional regida por las disposiciones de la presente ley y demás normas legales concordantes<sup>99</sup>

También se transforman sus objetivos, centrándose ahora en la preservación del valor de la moneda:

Artículo 3 - Es misión primaria y fundamental del Banco Central de la República Argentina preservar el valor de la moneda.

El Banco deberá desarrollar una política monetaria y financiera dirigida a salvaguardar las funciones del dinero como reserva de valor, unidad de cuenta e instrumento de pago para cancelar obligaciones monetarias, en un todo de acuerdo con la legislación que se dicte el Honorable Congreso de la Nación.

En la formulación y ejecución de la política monetaria y financiera el Banco Central no estará sujeto a órdenes, indicaciones o instrucciones del Poder Ejecutivo Nacional.

El Banco Central no podrá asumir obligaciones de cualquier naturaleza que impliquen condicionar, restringir o delegar sin autorización expresa del Honorable Congreso de la Nación, el ejercicio de sus facultades legales.

El Estado nacional garantiza las obligaciones asumidas por el banco.

Artículo 4.- Son, además, otras funciones del Banco Central de la República Argentina:

- a) Regular la cantidad de dinero y observar la evolución del crédito en la economía;
- b) Vigilar el buen funcionamiento del mercado financiero y aplicar la Ley de Entidades Financieras y demás normas que, en su consecuencia, se dicten;
- c) Actuar como agente financiero del Estado nacional y depositario y agente del país ante las instituciones monetarias, bancarias y financieras internacionales a las cuales la Nación haya adherido;
- d) Concentrar y administrar, sus reservas de oro, divisas y otros activos externos;
- e) Propender al desarrollo y fortalecimiento del mercado de capital;
- f) Ejecutar la política cambiaria en un todo de acuerdo con la legislación que sancione el Honorable Congreso<sup>100</sup>

La nueva Carta Orgánica le prohibió al Banco Central realizar las actividades que antes se entendían como normales en los bancos estatales, es decir realizar préstamos a los gobiernos provinciales, participar en empresas comerciales, agrícolas o industriales, entre

---

<sup>99</sup> Ley 24.144, Boletín Oficial, 22 de octubre de 1992.

<sup>100</sup> Ley 24.144, Ibíd.

otros<sup>101</sup>, es decir, utilizar el dinero de las reservas nacionales para asuntos distintos al del equilibrio macroeconómico.

Como puede observarse, también las funciones, naturaleza y prohibiciones del Banco Central argentino se transformaron radicalmente para atender las exigencias del patrón de acumulación neoliberal.

## **6. Los súper- poderes.**

Los problemas económicos de la segunda gestión de Menem, el aumento de la protesta social y las diferencias políticas y personales entre Menem y Cavallo hicieron que en 1996 el entonces Ministro de Economía abandonara el ministerio y formara su propio partido político llamado *Acción por la República*. En 2001, tras la fragmentación de la alianza que llevo al gobierno a Fernando de la Rúa, Cavallo volvió a ser nombrado Ministro de Economía.

Cavallo, al retomar su papel en el ministerio, impulsó y presionó para que se aprobara una ley de competitividad que le diera *súper-poderes* para tomar medidas económicas urgentes

---

<sup>101</sup> “Artículo 19. Queda prohibido al banco:

- a) Conceder préstamos al gobierno nacional, a los bancos, provincias y municipalidades, excepto lo prescripto en el artículo 20;
- b) Garantizar o endosar letras y otras obligaciones del gobierno nacional, de las provincias, municipalidades y otras instituciones públicas;
- c) Conceder préstamos a personas físicas o jurídicas no autorizadas para operar como entidades financieras;
- d) Efectuar redescuentos, adelantos u otras operaciones de crédito, excepto en los casos previstos por el artículo 17, incisos b) y c) o los que eventualmente pudieran técnica y transitoriamente originarse en las operaciones de mercado previstas por el artículo 18, inciso a);
- e) Comprar y vender inmuebles, con la excepción de aquellas operaciones que sean necesarias para el normal funcionamiento del banco;
- f) Participar directa o indirectamente en cualquier empresa comercial, agrícola, industrial o de otra clase;
- h) Colocar sus disponibilidades en moneda nacional o extranjera en instrumentos que no gocen sustancialmente de inmediata liquidez;
- i) Emitir títulos, bonos o certificados de participación, de colocación o de cumplimiento obligatorio para las entidades financieras;
- j) Pagar intereses en cuentas de depósitos superiores a los que se devengan por la colocación de los fondos respectivos, menos el costo de tales operaciones.
- k) Otorgar garantías especiales que directa o indirectamente, implícita o explícitamente, cubran obligaciones de las entidades financieras, incluso las originadas en la captación de depósitos”



que le permitieran atender la situación económica del país. Tras un intenso debate la ley de Competitividad se sancionó el 29 de marzo de 2001:

Artículo 1°.- Facúltese al Poder ejecutivo nacional al ejercicio de las siguientes atribuciones hasta el 1ro de marzo del año 2002<sup>102</sup>

Esta ley constó de 8 artículos, de los cuales el primero señaló las atribuciones que se entregaban al Poder Ejecutivo hasta el primero de marzo del año 2002, clasificándolas en: materias determinadas de su ámbito de administración, emergencia pública y otros. El siguiente cuadro detalla las atribuciones señaladas:

Tema	Atribuciones
Materias determinadas de su ámbito de administración	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decidir la fusión o centralización de entes autárquicos, reparticiones o descentralización de organismos, pudiendo otorgarles autarquía.</li> <li>• Transformar entidades autárquicas en empresas públicas u otras formas jurídicas.</li> <li>• Sujetar al personal de los entes comprendidos en el párrafo anterior a los normas del derecho común.</li> <li>• Desregular y mejorar el funcionamiento y transparencia del mercado de capitales y de seguros.</li> <li>• Modificar la ley de Ministerios, según lo estime conveniente.</li> <li>• Derogar total o parcialmente aquellas normas específicas de rango legislativo que afecten o regulen el funcionamiento de organismos descentralizados, exceptuando los de materia penal, derechos subjetivos.</li> </ul>
Emergencia pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear y eliminar exenciones fiscales, y disminuir tributos y tasas fiscales, para mejorar la competitividad.</li> <li>• Autorizar la devolución, acreditación o compensación con otros tributos.</li> <li>• Modificar procedimientos aduaneros, tributarios o de recaudación previsional.</li> <li>• Crear tasas o recursos no tributarios para el desarrollo de infraestructura y establecer medidas tributarias especiales.</li> <li>• Dar continuidad a la desregulación económica derogando o modificando normas de rango legislativo que perjudiquen la competitividad de la economía.</li> </ul>
Otros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se excluyen las privatizaciones de universidades, banco de la nación, entre otros listados.</li> </ul>

De esta manera, se generó una nueva y polémica figura: los *superpoderes*, la cual fue utilizada, como puede observarse en el contenido de la ley, para vender, enajenar o

<sup>102</sup> Ley 25.414, Boletín Oficial 30 de marzo de 2001.

trasformar las pocas empresas que habían sobrevivido al impulso privatizar de los años de Menem. Pero también le permitía al ejecutivo cumplir el papel del poder legislativo para desregular los mercados, modificar leyes, abrogar normas, realizar ajustes fiscales, modificar procedimientos administrativos, entre otros. Todas estas facultades, también correspondían a las exigencias del patrón de acumulación.

## **7. El saqueo de los recursos naturales: el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales.**

Como ya se observó en el capítulo primero, el traslado de la explotación de los recursos naturales en América Latina se acentuó en el neoliberalismo, al grado de ser conceptualizado como una nueva división internacional del trabajo en la que ha cumplido cabalmente su papel de proveedora de materias primas. A este proceso también se le ha llamado *periodo de re-conquista* por el papel que ha cumplido en este proceso el capital español.

Para el caso del uso de la legislación a favor de la aplicación de este modelo económico y su vínculo con la explotación de los recursos naturales argentinos, señalaremos el caso de la empresa de extracción y administración del petróleo que se extrae del subsuelo argentino, es decir, *Yacimientos Petrolíferos Fiscales* (YPF), fundada en 1922 como empresa estatal:

YPF fue más que una empresa petrolera que explotaba un recurso natural en beneficio de las arcas públicas. Desarrolló la industria petrolera sin recurrir nunca al financiamiento de capital externo, sólo a partir de una aportación inicial del gobierno nacional. Desde su creación logró financiarse con los dividendos generados por la extracción de petróleo; indujo otro tipo de actividad económica y desarrollo regional: la fundación de centros habitacionales en las zonas de abastecimiento. Así nacieron ciudades como Comodoro Rivadavia, en la provincia de Chubut; Caleta Olivia, en Santa Cruz; y Plaza Huinul, en Neuquén<sup>103</sup>

Desde la dictadura militar que se inició en 1974, se buscó la forma de trasladar Yacimientos Petrolíferos Fiscales a manos del capital privado, por ello se creó el consorcio *La Patria Grande*, a través del cual se hacían negocios y licitaciones poco transparentes en la

---

<sup>103</sup> González Amador Roberto, *Tres experiencias latinoamericanas: 3. Repsol-YPF, en México, entre el acoso y la resistencia*, suplemento especial del diario La Jornada, 18 de marzo de 2008. Pág. 38.

entonces empresa estatal<sup>104</sup>, lo que según Marc Gavaldá, multiplicó su deuda de manera exorbitante:

En el momento del golpe militar de 24 de marzo de 1976, la deuda externa de YPF ascendía a 372 millones de dólares. En siete años de dictadura se elevaba 6000 millones. En esos años se multiplicó por dieciséis<sup>105</sup>

Yacimientos Petrolíferos Fiscales se convirtió en sociedad anónima a partir de las leyes de emergencia económica y de reforma del estado, y de los decretos de necesidad y urgencia de 1991 y 1992, todos ellos del gobierno de Carlos Menem.

La estrategia que se utilizó para vender YPF, fue la utilización Programa de Propiedad Participada, creado por la Ley de Reforma del Estado en 1989. Para el año 1999, la empresa española Repsol adquirió en 82.74 por ciento de las acciones de YPF.

Según la Agrupación Enrique Mosconi, fueron alrededor de 30 mil los trabajadores despedidos de YFF, Petroquímica General Mosconi y Gas del Estado<sup>106</sup>. De esta manera REPSOL comenzó a ampliar su área de inversiones, desde exploración y explotación de petróleo y posteriormente de gas a lo largo de la región, adquiriendo posiciones geocomerciales también en Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y México, entre otros, aumentando exponencialmente sus ganancias:

En los primeros seis años después de que se concretó la operación, la utilidad obtenida por Repsol repuso con creces el capital invertido. La inversión realizada por Repsol YPF, nueva denominación de la empresa, entre 1999 y 2004 cayó en seis mil millones de dólares, mientras que las utilidades acumuladas en el periodo alcanzaron 18 mil millones de dólares. Esos recursos ya no fueron para el Estado sino para los nuevos dueños españoles<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> Gavaldá Marc, *La recolonización. Repsol en América Latina: invasión y resistencias*, ICARIA, Buenos Aires, 2003, Pág. 28.

<sup>105</sup> Gavaldá, *Ibíd.*, Pág. 28

<sup>106</sup> Agrupación Enrique Mosconi, *Para consumir la gran estafa a los extrabajadores de YPF S.A., Petroquímica General Mosconi, Gas del Estado y el pueblo en general: necesitan del silencio*, en Diario electrónico Argenpress, miércoles 29 de abril de 2009, <http://www.argenpress.info/2009/04/para-consumar-la-estafa-los-ex.html>

<sup>107</sup> González Amador Roberto, *Ibíd.* Pág. 39.

Como puede observarse, a través de los instrumentos jurídicos mencionados, se entregó el petróleo, recursos natural invaluable para cualquier economía del mundo, al capital privado. Es decir, se entregó el petróleo para el beneficio de unos cuantos sobre el empobrecimiento de la mayoría de la población argentina y el deterioro del medio ambiente, tal y como lo exige el patrón de acumulación.

## **8. El colapso.**

Fue tan brutal el saqueo que provocó la inserción del neoliberalismo en Argentina, que hizo colapsar al sistema político y económico en 2001. La ley de convertibilidad no soportó una fuga masiva de capitales que dejó vacías las arcas nacionales y sin empresas de donde obtener ingresos.

La última medida que logró imponer el gobierno constitucional de Fernando de la Rúa fue el decreto 1570/2001 el primero de diciembre de 2001, es decir, el llamado *corralito*, que prohibió a la población usar su dinero ahorrado y cualquier transferencia al exterior:

Art. 2º — Prohíbense las siguientes operaciones:

a) Los retiros en efectivo que superen los PESOS DOSCIENTOS CINCUENTA (\$) 250) o DOLARES ESTADOUNIDENSES DOSCIENTOS CINCUENTA (US\$ 250) por semana, por parte del titular, o de los titulares que actúen en forma conjunta o indistinta, del total de sus cuentas en cada entidad financiera.

b) Las transferencias al exterior, con excepción de las que correspondan a operaciones de comercio exterior, al pago de gastos o retiros que se realicen en el exterior a través de tarjetas de crédito o débito emitidas en el país, o a la cancelación de operaciones financieras o por otros conceptos, en este último caso, sujeto a que las autorice el BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA<sup>108</sup>

La escasez de circulante no se hizo esperar y con ella la escasez de dinero y luego de alimentos, con lo que comenzaron los saqueos de los supermercados. De la Rúa ordenó un estado de sitio que fue desobedecido por la población, que a gritos clamaba por sus ahorros para comprar víveres.

---

<sup>108</sup> Decreto 1570/2001, Boletín Oficial, 01 de diciembre de 2001.

El estado de sitio refrescó la memoria de los argentinos: bajo el estado de sitio de la última dictadura se cometieron miles de crímenes y no estuvieron dispuestos a que la historia se repitiera. Al grito de *¡que se vayan todos!* la clase media se unió con los piqueteros y las clases sociales más bajas, detuvieron la continuidad del modelo y explotaron contra la represión de la dictadura y la democracia. El régimen político argentino quedó sin legitimidad, no había confianza en los gobiernos, en el Congreso, en los jueces, en las iglesias, en los bancos, ni en nadie que dijese tener algún tipo de autoridad.

Tras la renuncia de De la Rúa intentaron estabilizar al país Ramón Puerta, que *gobernó* 48 horas, Adolfo Rodríguez que lo hizo por una semana, Eduardo Camaño por un día y Eduardo Duhalde por casi año y medio.

El colapso del sistema político argentino, generó una etapa breve, pero importante de la historia Argentina. Se trata del momento en que la población comenzó a organizarse, recuperar (es el verbo que se utiliza) fabricas, casas y cuantas cosas le habían sido arrebatadas. Si bien, el clímax de la crisis logró estabilizarse bajo el gobierno de Néstor Kirchner, y la clase media de nuevo se apartó políticamente de las clases inferiores, muchas organizaciones que durante la crisis se crearon, siguen trabajando. Para febrero de 2008, el Movimiento Nacional de Fábricas Recuperadas contabilizaba 66 empresas que se encontraban funcionando en manos de sus trabajados.

Cuando Néstor Kirchner comenzó a gobernar se vio obligado a legitimar las instituciones estatales: reiniciar los juicios a los integrantes de la Junta Militar, detener temporalmente el pago de la deuda externa, comenzar la estatización de las empresas públicas, y sobre todo, otorgar seguridad jurídica y defensa a la propiedad. Las medidas de su gobierno y el de Cristina Fernández son contradictorias y no se observa todavía una política económica definida.

#### IV. El derecho mexicano en el neoliberalismo (1982- 2006).

En los estudios sobre la historia reciente, existe consenso en señalar que la llamada *crisis de la deuda* de 1982, en la que México decretó la suspensión de los pagos de su deuda externa por no encontrarse en las posibilidades para cubrirla, significa el punto culminante del estado de bienestar en la región. Para esos años ya muchos gobiernos latinoamericanos habían optado por el camino de las luego llamadas reformas estructurales. Y es a partir del mandato de Miguel de la Madrid, que se inicia precisamente en 1982, cuando comienzan a aplicarse las primeras medidas de este tipo en el país.

La aplicación del estado de bienestar keynesiano en México logró consolidarse de tal forma, que se representó en las más importantes normas jurídicas. Sin duda, el proceso revolucionario de 1910, la amplia participación popular que hubo en ella y sus conquistas sociales, fueron la base para que el modelo keynesiano pudiese rendir importantes frutos y en determinados momentos cobrara cierta radicalidad. Así, la Constitución Mexicana de 1917 y sus primeras reformas, son una expresión de lo que sería la acumulación de capital en el mundo occidental después de la crisis de 1929. De acuerdo a lo señalado por la investigadora Rina Roux, la configuración estatal mexicana es inédita y se nutre de las coyunturas nacional e internacional:

Inédita en el momento de su proyección jurídica, la comunidad estatal mexicana, que se reconstruiría sobre estos principios en la década de los veinte encontró un escenario mundial y regional favorable para su realización en el periodo de entreguerras: un mundo convulsionado por el impacto de la revolución rusa, la crisis del Estado liberal, la irrupción del fascismo, la crisis de la economía mundial, la difusión keynesianas y la reconfiguración corporativa con que se resolvió la crisis del Estado liberal<sup>1</sup>

El partido político que se dijo heredero de la Revolución Mexicana (que cambió dos veces su nombre)<sup>2</sup>, detentó durante alrededor de 70 años el poder, durante los cuales, y particularmente bajo el mandato presidencial del General Lázaro Cárdenas del Río (1934-

---

<sup>1</sup> Roux Rhina, *El príncipe mexicano*, Pag 131.

<sup>2</sup> Fue fundado en 1928 por Plutarco Elías Calles con el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1938 cambió su nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y en 1946 por el de Partido Revolucionario Institucional (PRI).

1940)<sup>3</sup>, gozó de una importante legitimidad social. Bajo los últimos tres sexenios en que gobiernan afiliados al Partido Revolucionario Institucional (1982-2000) es que se modifica el modelo económico en México. Por este motivo, en ellos se acelera la deslegitimación del régimen, que había iniciado cuando optó por reprimir ferozmente a sus opositores, particularmente desde finales de la década de los sesenta y durante la década de los setenta.

El propio peso de la Revolución Mexicana y sus instituciones, así como el de la consolidación de un estado con características de bienestar, han determinado las particularidades del modelo neoliberal en México. Como se verá más adelante, en el caso de la aplicación del modelo en México es más común observar la simulación de legalidad, frente a otros ejemplos latinoamericanos. Esto en virtud de que muchas de estas normas de bienestar fueron pioneras y se consagraron a nivel constitucional al institucionalizarse el estado mexicano.

De acuerdo con Roux, la reestructuración neoliberal en México ha girado en torno de seis importantes ejes: la contención del costo del trabajo, la reestructuración del régimen de propiedad agraria, los procesos de privatización por distintas vías, la reestructuración educativa, la redefinición de las relaciones con la iglesia y la integración política y económica al proyecto norteamericano<sup>4</sup>.

En la aplicación del modelo neoliberal en México, es posible observar tres momentos. En el primero, coinciden la crisis del patrón de acumulación keynesiano expresado en la crisis de la deuda (1982) y la crisis de legitimidad del régimen político, incluye los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado (1982- 1988) y de Carlos Salinas de Gortari (1988- 1994), quien al no triunfar en las urnas, ascendió al poder en medio de una fuerte crisis política. Este periodo se caracteriza por la gran cantidad de empresas estatales que fueron entregadas al capital privado.

---

<sup>3</sup> Sin duda, el gobierno de Lázaro Cárdenas es uno de los momentos cumbres del proceso revolucionario, y al día de hoy todavía se discuten sus políticas nacionalistas y sus posibles tendencias hacia un estado socialista, o incluso, hasta dónde solo formaron parte de la consolidación del estado de bienestar.

<sup>4</sup> Roux, Op. Cit., Pág. 227.

En el cuadro siguiente se observa la disminución en el número de entidades paraestatales<sup>5</sup> mexicanas entre 1986 y 1996. Según Enrique De la Garza, esta disminución ocurrió por medio de las figuras jurídicas de la liquidación, fusión, transferencia a estados (descentralización) y privatización; así, en diez años se trasladó al capital privado aproximadamente el 73.36 por ciento de dichas entidades por alguna de las vías mencionadas<sup>6</sup>.

Tipo de entidad	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Organismos descentralizados	93	93	90	88	82	78	82	82	81	80	76
Empresas de participación mayoritaria	531	436	252	229	147	120	100	98	106	99	97
Fideicomisos públicos	108	83	72	62	51	43	35	30	28	25	22
Total entidades públicas	732	612	414	379	280	241	217	210	215	204	195

Fuente: Anexo estadístico del Tercer informe de Gobierno de Ernesto Zedillo, citado en De la Garza Toledo Enrique (coordinador), 1998, *La privatización en México: consecuencias laborales y sociales*, IERD, pág. 12

En este mismo periodo, ocurre la contrarreforma agraria, la redefinición de las relaciones con la iglesia, la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte y se inicia la reestructuración educativa, es decir, los pilares señalados por Roux, que se encuentran expresados, particularmente, en los decretos de reforma constitucional número 119, 120 y 121 publicados en el Diario Oficial de la Federación (6 de enero de 1990 y 28 de enero de 1992).

El segundo momento, coincide con el llamado que hacen los organismos financieros internacionales para que en América Latina haya democracia liberal, en virtud de que a lo largo del continente existían férreas dictaduras, la mayoría implementando ya el nuevo modelo económico. Estas dictaduras eran sumamente cuestionadas y perdían legitimidad, pues a pesar de aplicar las reestructuraciones neoliberales, la represión a sus opositores era ya inocultable y de tintes fascistas. A la exigencia de democracia en Argentina, se unía la misma exigencia en Chile, Perú, Guatemala, Uruguay, Paraguay, entre otros; y México, con

<sup>5</sup> De acuerdo a la definición de Rafael Martínez Morales, son los entes gubernamentales con personalidad jurídica propia, distinta a la del Estado y con vínculo indirecto por el jefe del poder Ejecutivo, estos incluyen los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos. Martínez Morales, *Derecho administrativo Primer Curso*.

<sup>6</sup> De la Garza Toledo Enrique (coordinador), 1998, *La privatización en México: consecuencias laborales y sociales*, IERD.



un partido político gobernante desde 1929, con un reciente y conocido fraude electoral (1988) y con también una fuerte historia de represión a los movimientos sociales, cumplía con los requisitos de los países a los que podía exigirse democracia liberal. En este segundo momento, que concurre desde 1994, se pregona que en el país hay democracia (a pesar de que volviese a ganar el candidato del partido dominante, pues no se cuestionan los resultados electorales), y continúa durante el proceso electoral del año 2000, cuando se señala que el país ingresó a la democracia y a la alternancia electoral, ya que ahora otro partido político gobernaría el país: el conservador Partido Acción Nacional (PAN); se trata de los sexenios en que gobernaron Ernesto Zedillo y Vicente Fox.

Este complejo periodo, en el que si bien se han propuesto un importante número de contrarreformas, estas no han logrado consolidar, en virtud de que ha crecido la resistencia popular contra ellas: la reforma laboral y la reforma fiscal son canceladas dos veces, la reforma al sistema de pensiones se concreta parcialmente y no es posible reestructurar el sistema financiero de la Universidad Nacional. Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, que inició con una fuerte crisis económica en la que el peso mexicano se devaluó fuertemente – conocida como efecto tequila-, se convirtió en deuda pública el costo de los rescates bancario y carretero y se impulsó la reforma electoral. Durante el gobierno de Vicente Fox se ampliaron los rescates, pero la gran mayoría de sus propuestas de reforma estructural no fueron aprobadas.

Finalmente, el tercer momento del modelo neoliberal en México, puede considerarse que se inicia en el año 2006, aunque sus antecedentes pueden observarse desde el año 2000 e incluso, desde 1994 con el levantamiento zapatista en Chiapas, en virtud de que fue creciendo a lo largo del país la resistencia al modelo. De hecho, el proceso electoral del año 2006 giró entorno a su continuidad, pues las alternativas fueron: continuidad del modelo, o una propuesta que se autonabraba de corte keynesiano. Así, en el año 2006 la clase política dominante decidió continuar el modelo aunque tuviesen que cerrar la vía electoral y polarizar al país entre quienes desean continuidad y quienes buscan una alternativa a estas políticas. Si bien sólo han transcurrido alrededor de 3 años de iniciado este nuevo periodo, puede observarse que tiende a su continuidad, pero con un corte más autoritario,

reaccionario y conservador, en virtud de que ya existe un amplio rechazo social a su contenido y sus consecuencias sociales.

### 1. Las reformas constitucionales en México.

El proceso de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es relativamente sencillo. De acuerdo al artículo 135<sup>7</sup>, para que se pueda reformar la Constitución Política es necesario que el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en la sesión del Congreso y que, posteriormente, estas reformas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados; dichos requisitos fueron establecidos cuando se promulgó la Constitución Política en 1917.

El número de decretos de reforma constitucional que se han publicado desde que sufrió su primera reforma y hasta el 13 de noviembre de 2007 es de 178, los cuales contienen alrededor de 467 modificaciones a los artículos constitucionales. Si se clasifican los momentos de las reformas en Reformas para la consolidación del estado mexicano (de 1920 a 1940), Funcionamiento del estado de bienestar (1940- 1982) y Transformación y funcionamiento del estado neoliberal (1982- 2006), es posible observar que es en el periodo neoliberal donde mayores reformas constitucionales se han realizado. Se trata de 254 reformas aplicadas en tan solo 5 periodos presidenciales, uno de ellos recién iniciado, y si solo se consideran los sexenios concluidos, se generan un promedio de 54.38 reformas constitucionales por presidencia, cifra muy superior a la de los otros periodos analizados.

**Cuadro de decretos de reforma presidencial en México.**

Momento de las reformas	Periodo	Periodos presidenciales	Número de decretos constitucionales	Número de reformas constitucionales	Número promedio de reformas
I. Consolidación del estado mexicano	1920-1940	6	31	69	Por periodo presidencial: 11.5 Anuales: 3.45
II. Estado de bienestar mexicano.	1940-1982	7	67	144	Por periodo presidencial: 20.57

<sup>7</sup> Solo reformado en 1966.

					Anuales: 3.48
III. Estado neoliberal.	1982-2006	5	111	254	Por periodo presidencial: 57.25 Anuales: 9.54*

Reformas a la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en los distintos momentos políticos y económicos Elaboración propia. Actualizado en diciembre de 2006.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos existen ciertos artículos centrales pues determinan el tipo de relación jurídica entre las clases sociales. A manera de ejemplo, están los artículos tercero, 27 y 123, que han sido considerados como protectores de los desposeídos. A continuación se analizan las transformaciones más importantes de estos artículos nodales durante el periodo neoliberal. Es importante señalar que a lo largo de la historia de la constitución vigente existe un derecho que no ha sido modificado y es el que contiene la llamada *garantía de seguridad jurídica*, es decir, el contenido del artículo 16, el cual a pesar de haber sido reformado 5 veces<sup>8</sup>, no ha cambiado el centro de su protección, que son la posesión y la propiedad; así, desde 1917 el párrafo introductorio de dicho artículo ha señalado:

Art. 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento<sup>9</sup>

### **A. Los decretazos.**

Antes de analizar el contenido de las reformas constitucionales en México es necesario señalar que durante 1992 y 1993 se publicaron 4 decretos de reformas constitucionales que modificaron la estructura y configuración estatal del México post revolucionario, y que prácticamente terminaron con los contenidos sociales de la Constitución Política de 1917. Previamente, en 1983 se publicó un decreto de reforma constitucional, el cual modificó los fundamentos de la economía estatal. En estos esos cinco decretos de reforma constitucional se otorgó mayor seguridad jurídica a la propiedad, se terminó con la reforma agraria, se individualizó la educación, se transformaron las relaciones con las iglesias, se otorgó

<sup>8</sup> Se reformó en los años 1983, 1993, 1996, 1999 y 2008.

<sup>9</sup> Artículo 16, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

autonomía al banco central y se permitió privatizar los ferrocarriles. Sin duda, se trata de 5 decretos con un fuerte contenido neoliberal y los últimos 4 fueron realizados bajo el gobierno impugnado de Carlos Salinas.

La siguiente tabla resume el contenido de lo que hemos calificado como decretazos en virtud de que con tan solo 5 decretos y reforma constitucional se modificaron importantes elementos de la configuración estatal mexicana.

**Cuadro resumen de los decretazos.**

<b>Decreto de Reforma Constitucional</b>	<b>Fecha</b>	<b>Artículos reformados</b>	<b>Contenido de la reforma</b>
102	03 de febrero de 1983	16, 25, 26 y 28	Inversión de capital privado en las comunicaciones vía satélite y los ferrocarriles, impulsó la figura de la concesión de los servicios públicos y otorgó la autonomía al banco central
120	06 de enero de 1992	27	Elimina la reforma agraria
121	28 de enero de 1992	3, 5, 24, 27 y 130	Reforma en materia de asociaciones religiosas y libertad de culto
124	05 de marzo de 1993	3	Educación
125	20 de agosto de 1993	28, 73, 123	Autonomía del banco central y posibilidad de nuevas áreas para privatizar

Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de reforma constitucional.

A continuación se mostrarán los artículos constitucionales nodales que han sido modificados dentro del periodo neoliberal en México, considerando no solo estos cuatro decretos, en virtud de que existen otras reformas constitucionales también importantes en términos del avance del proyecto neoliberal

**B. El fin del reparto agrario: la reforma al artículo 27 Constitucional.**

El contenido del artículo 27 constitucional es un paradigma, pues siempre fue sido considerado uno de los más importantes reflejos de lo que se ha llamado el constitucionalismo social. En palabras del jurista Emilio Barraza “En unión del artículo

123, el artículo 27 resultó ser la otra *gran aportación social* del Constituyente de 1917”<sup>10</sup>. Se trata de uno de los artículos más amplios de la Constitución, que se ocupó de manera central de las condiciones para la reforma agraria, de la expropiación con fines de utilidad pública, de la declaración de propiedad de la nación de los recursos públicos, la limitación de los extranjeros en la adquisición de tierras en zona fronteriza y playas, y las limitaciones de las asociaciones religiosas para adquirir propiedades. De acuerdo con Barraza, la propuesta de contenido del artículo 27 constitucional presentada por Venustiano Carranza fue enriquecida por la Asamblea Constituyente que consideró la trascendencia del tema agrario en México:

En el proyecto de Carranza, el precepto señalado se refería a las condiciones de la expropiación pública, a la prohibición de la propiedad privada por parte de las “corporaciones religiosas” y en cuanto los ejidos de los pueblos, la relegaba a una futura ley. Nótese la ausencia de materia tan importante como la relativa a la propiedad de la nación sobre los recursos naturales.

Los constituyentes advirtieron la enorme trascendencia del tema agrario y, por ende, se declararon en sesión permanente –enero 29, 30 y 31 de 1917- para desahogarla. Se nombro una comisión especial en la que, otra vez, participó de manera muy activa Pastor Roauix pero muy especialmente Andrés Molina Enriquez, por su ya famoso trabajo “Los problemas fundamentales de México”. Esta obra sirvió de esquema básico para la reforma agraria en México.

La Comisión produjo un proyecto de catorce párrafos, precedido por tres introductorias, que constituyó la estructura fundamental debatida durante la “sesión permanente”.

Se concedió la propiedad de los recursos naturales del subsuelo (petróleo, entre otros) a la nación y se fijó la prohibición a los extranjeros para ser propietarios de tierras en una faja de 100 kms. de la frontera y 50 kms. de las playas.

En cuanto a la *Reforma Agraria*, propiamente dicha, se desprendió, sobre todo, de la Ley de 6 de enero de 1915, elaborada por Carranza en Veracruz.

El proyecto fue turnado a la Comisión de Constitución que lo aprobó con algunas modificaciones. Los más fogosos participantes fueron Bojorquez, Colunga, Aguirre, Jara, Macías, Medina y Múgica<sup>11</sup>

Este artículo sufrió sus primeras reformas hacia 1934, bajo el periodo presidencial del General Lázaro Cárdenas del Río, y hasta el momento ha sido reformado 16 veces<sup>12</sup>. Sin embargo, la contrarreforma que nos ocupa para el tema de esta investigación es la realizada en 1992 con el Decreto de Reforma Constitucional 120 (DOF 06 de enero de 1992) bajo el

---

<sup>10</sup> Rabasa Emilio, *Historia de las constituciones mexicanas*, En Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Página web: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/431/8.pdf> Pág. 98

<sup>11</sup> Rabasa, *Ibíd.* Págs. 98 y 99.

<sup>12</sup> En 1934 (dos veces) en 1940, 1945, 1947, 1948, 1960, 1961, 1974, 1975, 1976 (dos veces) 1983, 1987, y 1992 (dos veces).

gobierno de Carlos Salinas de Gortari<sup>13</sup>. El párrafo tercero del artículo señalaba, antes del decreto 120, la necesidad de fraccionar los latifundios para desarrollar las comunidades, los ejidos y la pequeña propiedad agrícola, fomentar la agricultura y evitar la destrucción de la naturaleza:

...Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente par las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación<sup>14</sup>

El artículo 27 otorgaba tierras y aguas a los núcleos de población que carecían o necesitasen de ellas “tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre a la pequeña propiedad agrícola en explotación”. La redacción de este párrafo fue el eje rector de la reforma agraria; es decir, el proceso mediante el cual se pretendió repartir la tierra a quienes carecían de ella, disminuir su acaparamiento y combatir el latifundio. La reforma constitucional sustituyó el párrafo citado por el siguiente:

En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad<sup>15</sup>

La nueva redacción implicó eliminar la reforma agraria. Como puede observarse, a partir de ese año sólo puede buscarse el reordenamiento de los asentamientos humanos y no el reparto de tierra para quienes carecen de ella. Así, perdieron sentido los párrafos X a XIV y

---

<sup>13</sup> Dicho decreto reformó el párrafo tercero y las fracciones IV, VI primer párrafo, VII, XV y XVII, adicionó los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX y derogó las fracciones X a XIV y XVI.

<sup>14</sup> Decreto de Reforma Constitucional número 18, Diario Oficial de la Federación, 18 de enero de 1934.

<sup>15</sup> Decreto de Reforma Constitucional número 120, Diario Oficial de la Federación, 06 de enero de 1992.

XVI, que establecían los términos, condiciones y procedimientos de la reforma agraria, por lo que fueron eliminados<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> X.- Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados. La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo 3º de la fracción XV de este artículo.

XI.- Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

a) Una dependencia directa del Ejecutivo federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.

c) Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.

d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

XII. Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los estados directamente ante los gobernadores.

Los gobernadores turnarán las solicitudes a las comisiones mixtas, las que sustanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen; los gobernadores de los estados aprobarán o modificarán el dictamen de las comisiones mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que, en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo federal para su resolución.

Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobado el dictamen de las comisiones mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo federal.

Inversamente, cuando las comisiones mixtas no formulen dictamen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente;

XIII. La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al C. Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria;

XIV. Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida. Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se hayan expedido, o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas;

XVI. Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias;

En este sentido, la fracción IV del artículo 27 señalaba antes de la reforma constitucional, la imposibilidad de las sociedades comerciales por acciones, para adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Esta restricción es contraria a lo que establece la nueva redacción de la fracción IV, la cual permite que las sociedades mercantiles puedan ser propietarias de fincas rústicas, señalando que únicamente en la extensión necesaria para el cumplimiento de su objeto, que como el de toda sociedad por acciones, es el lucro<sup>17</sup>. La fracción VI, que también fue eliminada, prohibía que cualquier corporación civil pudiese tener en propiedad o administración para sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, dicha prohibición fue eliminada, quedando la fracción señalada de la siguiente manera<sup>18</sup>:

VI. Las sociedades mercantiles por acciones *podrán ser propietarias* de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades<sup>19</sup>

También fue reformada la fracción VII<sup>20</sup>, la cual en principio otorgaba a los núcleos de población la capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas. La nueva redacción permite que comuneros y ejidatarios puedan asociarse entre sí, con el Estado y/o

---

<sup>17</sup> La fracción sustituida es la siguiente: “Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijarán en cada caso”.

<sup>18</sup> La fracción sustituida es la siguiente: “Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata o directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos”.

<sup>19</sup> Decreto de Reforma Constitucional número 120, *Ibíd.* Las cursivas son mías.

<sup>20</sup> La fracción VII señalaba “Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren”.



con terceros para otorgar el uso de su tierra y transmitir los derechos parcelarios<sup>21</sup>, quedando de la siguiente manera:

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria<sup>22</sup>

En términos generales, la reforma constitucional del decreto 120 al artículo 27 significó someter la tierra a las leyes de la oferta y la demanda y eliminar cualquier procedimiento de reforma agraria, permitiendo de nuevo, la acumulación de tierra y el neolatifundismo. La protección a las comunidades fue tan importante durante el estado de bienestar mexicano, que prohibió a cualquier tipo de autoridad afectar la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, no obstante, con la contrarreforma se limitó la fracción a cuantificar. Dependiendo de la vocación de la tierra, se estableció lo que debe considerarse *pequeña propiedad agrícola*, y se eliminó la responsabilidad de las autoridades al realizar afectaciones a las comunidades, en lugar de prohibir su lucro<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Lo que significa que terceros con capital puedan “asociarse” para lucrar con las tierras de ejidos y comunidades.

<sup>22</sup> Decreto de Reforma Constitucional número 120, *Ibíd.* Las cursivas son mías.

<sup>23</sup> XV. Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e

La reforma constitucional referida, también eliminó el fraccionamiento de los latifundios y pugnó por el fraccionamiento de las comunidades que excediesen las cantidades de tierra fijadas en la nueva fracción XV, llegando al grado de señalar que los excedentes de los fraccionamientos de la tierra, si no eran enajenados en un año por el propietario, se realizaría mediante pública almoneda.

Como puede observarse, en el periodo neoliberal fue radical la transformación del contenido del artículo 27 constitucional, por lo que, a pesar de que en discurso el artículo 27 constitucional sigue protegiendo al campo, en realidad dichas protecciones han sido eliminadas, trasladando las dinámicas del libre mercado a las relaciones sociales que se producen en él.

### **C. La contrarreforma religiosa y el conservadurismo neoliberal.**

El carácter conservador del modelo neoliberal tiene una importante expresión y representación en el caso del trato a las asociaciones religiosas en México y el particular acercamiento entre la iglesia católica y el gobierno mexicano.

Históricamente, las relaciones entre la iglesia católica (y el Vaticano, en términos de derecho internacional público) y el Estado mexicano han sido complejas, particularmente a partir de la época de la reforma en México (en la década del 50 del siglo XIX), en la que se declaró la separación entre la iglesia y el Estado y se secularizó los bienes de la ésta.

Desde que fue publicada su primera versión en 1917, la Constitución Política mexicana retomó el principio liberal de la separación entre la iglesia y el Estado, y las limitaciones a las asociaciones religiosas. Así, cuando en 1926 se promovió la reglamentación del artículo 130 constitucional, la iglesia católica reaccionó impulsando una protesta violenta en la defensa de sus intereses, acopiando armas, agrupando campesinos, y promoviendo la guerra contra el gobierno. Este periodo, conocido como *la guerra cristera*, determinó la

---

incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

configuración de la laicidad del estado mexicano, en virtud de que por su radicalidad las relaciones diplomáticas entre ambos estados fueron suspendidas y se reforzaron en México las limitaciones a la participación política de los integrantes de las iglesias y asociaciones religiosas.

Esta singular situación de las relaciones diplomáticas entre el estado mexicano y el Vaticano duró hasta el gobierno de Carlos Salinas de Gortari cuando se publicó la contrarreforma religiosa, en 1992, En ella se reformaron los artículos 3º, 5º 27, 28 y 130 constitucionales como gesto del gobierno mexicano para reanudar las relaciones diplomáticas. A partir de ese momento la iglesia católica ha ido incrementando su peso y participación política en el país<sup>24</sup>.

### **i. El culto público.**

Desde 1917 el artículo 24 constitucional consignó el derecho al libre credo y culto, pero limitó el culto a su realización en los templos o en el domicilio particular del creyente:

Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituyan un delito o falta penados por ley.

Todo acto religioso de culto público, deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad<sup>25</sup>

Esta limitación estuvo vigente desde 1917 y hasta 1992, pues la reforma constitucional la eliminó, y ahora el artículo vigente señala, en su párrafo introductorio:

Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que mas le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Se trata del Decreto de Reforma Constitucional número 121, (que reforma los artículos 3,5, 24, 27 y 130), Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1992.

<sup>25</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos versión original de 1917*, en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>

<sup>26</sup> Decreto de Reforma Constitucional número 121, *Ibíd.*

La eliminación textual de la frase “en los templos o en su domicilio particular” significó la permisibilidad de la realización del culto público fuera de los templos y domicilios, es decir, incluso en espacios públicos. Para mayor seguridad se agregaron dos párrafos al artículo, señalando que habrá ley reglamentaria para esta nueva determinación:

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebraran ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de estos se sujetaran a la ley reglamentaria<sup>27</sup>.

Por ello, desde 1992, constitucionalmente es posible que se realicen actos religiosos de culto público fuera de los templos.

## **ii. La separación iglesia- Estado.**

Antes de la reforma de 1992, el artículo 130 constitucional establecía que las cuestiones en materia de culto eran responsabilidad federal, subrayaba al matrimonio como un acto civil, y que las agrupaciones religiosas no tenían personalidad jurídica alguna:

La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias<sup>28</sup>

Asimismo, otorgaba a las legislaciones de los estados la facultad de determinar el número *máximo* de ministros de culto en cada entidad, prohibía a los ministros de culto hacer crítica de las leyes mexicanas, al gobierno y las autoridades estatales, y les prohibía también realizar asociaciones con fines políticos.

Para tener mayor control sobre los templos, la Constitución Política señalaba, que en cada uno de ellos debería existir, un encargado responsable del cumplimiento de las leyes “sobre disciplina religiosa”. También señalaba que no se otorgaba validez ni revalidación a los estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza de los ministros de culto, responsabilizando penalmente a la autoridad que lo hiciera:

---

<sup>27</sup> *Ibíd.*

<sup>28</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Ibíd.*

Por ningún motivo se revalidará, otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez en los cursos oficiales a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable; y la dispensa o trámite referidos serán nulos y traerán consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto.<sup>29</sup>

La versión de 1917 del artículo 130 también prohibió que las publicaciones periódicas religiosas comentaren asuntos políticos y sobre asuntos de las autoridades del país o de particulares que se relacionaren con el funcionamiento de las instituciones políticas:

Las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sean por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no podrán comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país o de particulares que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas.<sup>30</sup>

Y establecía que para ejercer como ministro de cualquier culto en territorio nacional era necesario ser mexicano por nacimiento, haciéndoles incapaces, bajo cualquier circunstancia, para tener carácter de herederos:

Los ministros de los cultos serán considerados como personas que ejercen una profesión y estarán directamente sujetos a las leyes que sobre la materia se dicten...

Para ejercer en los Estados Unidos Mexicanos el ministerio de cualquier culto se necesita ser mexicano por nacimiento...

No podrá heredar por sí, ni por interpósita persona, ni recibir por ningún título un ministro de cualquier culto un inmueble ocupado por cualquier asociación de propaganda religiosa, o de fines religiosos o de beneficencia. Los ministros de los cultos tienen incapacidad legal para ser herederos, por testamento, de los ministros del mismo culto, o de un particular con quien no tenga parentesco dentro del cuarto grado...<sup>31</sup>

La única reforma que se ha realizado al artículo 130 constitucional se realizó también en el decreto de reforma constitucional 121 en 1992. Esta reforma otorgó personalidad jurídica a las iglesias y agrupaciones religiosas y prohibió la intervención del estado en su funcionamiento interno, asimismo flexibilizó la incapacidad de heredar de los ministros de culto al permitírseles cuando se trate de parentesco hasta el cuarto grado y permitió que extranjeros fuesen ministros de culto en el país:

---

<sup>29</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Ibíd.*

<sup>30</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Ibíd.*

<sup>31</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Ibíd.*

Artículo 130. El principio histórico de la separación del estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetaran a la ley.

Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollara y concretara las disposiciones siguientes:

a) Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas.

b) Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas;

c) Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Los mexicanos así como los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señale la ley...

...los ministros de cultos, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones religiosas a que aquellos pertenezcan, serán incapaces para heredar por testamento, de las personas a quienes los propios ministros hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado<sup>32</sup>.

La reforma al artículo 130 flexibilizó la separación iglesia- Estado. El hecho de otorgarles personalidad jurídica a las iglesias, implica el reconocimiento de derechos, entre ellos el de asociarse para objetivos distintos, como puede ser la filantropía.

### **iii. El derecho de las iglesias a participación en la educación.**

Tras la reforma de 1946 al artículo tercero constitucional, la fracción IV continuó la prohibición de las corporaciones religiosas, los ministros de culto y las asociaciones por acciones para intervenir en los planteles en que se impartiera educación primaria, secundaria y normal, así como la destinada a obreros y campesinos.<sup>33</sup> Con el Decreto de Reforma Constitucional 121 de 1992, se eliminó dicha prohibición señalando en adelante, que los planteles particulares dedicados a la impartición de la educación deben cumplir con

---

<sup>32</sup> Decreto de Reforma Constitucional número 121, Ibíd.

<sup>33</sup> El Decreto de Reforma Constitucional 41 establece que la fracción IV del artículo tercero constitucional sería la siguiente: “IV. Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros o a campesinos”, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1946.

los planes y programas de estudio oficiales, olvidando el contenido de la fracción IV, que limitaba el acceso de los ministros y las asociaciones de culto en la impartición de educación. Así, a partir de que se retiró dicha prohibición constitucional, es posible contemplar la participación de los ministros de culto y las asociaciones religiosas en la impartición de la educación primaria y secundaria<sup>34</sup>.

#### **iv. Las ordenes monásticas**

El artículo quinto constitucional establece la garantía de libre profesión y la forma en que debe ejercerse. Este artículo ha sido reformado en 1942, 1974, 1990 y 1992; sin embargo, la reforma sustancial se realizó en 1992, con el mismo Decreto de Reforma Constitucional 121, cuando se reformó el párrafo IV, eliminando la prohibición del establecimiento de órdenes monásticas. La versión previa a la contrarreforma señalaba que:

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. *La ley, en consecuencia, no permite el establecimiento de órdenes monásticas, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse*<sup>35</sup>

Con la reforma de 1992, el párrafo IV quedó establecido de la siguiente manera:

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.<sup>36</sup>

Como puede observarse se eliminó la prohibición de las órdenes monásticas, lo que significa, que están permitidas constitucionalmente.

#### **v. Los derechos de las asociaciones religiosas para adquirir y administrar bienes e instituciones de beneficencia.**

---

<sup>34</sup> A partir de la reforma constitucional de 1992 (Decreto de Reforma Constitucional 121) y hasta 1993 la fracción IV del artículo tercero señaló: “Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el primer párrafo y la fracción II del presente artículo; además cumplirán los planes y programas oficiales y se ajustarán a lo dispuesto en la fracción anterior”, como puede observarse, la redacción redundante en el contenido de otras fracción olvidando la prohibición referida.

<sup>35</sup> Decreto de Reforma Constitucional número 121, *Ibíd.*

<sup>36</sup> Decreto de Reforma Constitucional número 121, *Ibíd.*

La segunda contrarreforma realizada al artículo 27 constitucional durante el periodo neoliberal se realizó también mediante el Decreto de Reforma Constitucional 121, y tiene que ver con la capacidad de adquirir y administrar bienes por parte de las asociaciones religiosas y su ahora derecho, a administrar instituciones de beneficencia pública y privada en sus distintas actividades.

En 1934, tras la guerra cristera, se realizó la reforma constitucional que impidió a las asociaciones religiosas tener capacidad para adquirir y administrar bienes y sus capitales, y entregó al dominio de la Nación sus bienes, otorgando la facultad al Gobierno Federal, de determinar su destino; así, desde aquel año la fracción II del artículo 27 constitucional establecía que:

II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán, en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entraran al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso.

La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación. Para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público serán propiedad de la Nación<sup>37</sup>

El contenido de la fracción segunda se modificó sustancialmente, en virtud de que otorgó a las asociaciones religiosas capacidad para adquirir y administrar bienes, eliminando también el precepto que entregaba al gobierno federal la atribución a determinar el destino de los templos:

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar,

---

<sup>37</sup> Decreto de Reforma Constitucional número 14, Diario Oficial de la Federación, 10 enero de 1934.



exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria<sup>38</sup>

En el mismo sentido, la fracción tercera que también fue reformada en 1934 y 1992, se refiere a la intervención de las asociaciones religiosas en instituciones de beneficencia pública y privada. A partir de 1934 dicha fracción prohibió a las asociaciones religiosas cualquier tipo de intervención en dichas instituciones:

III. Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar, capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole, podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éste o aquellos no estuvieren en ejercicio<sup>39</sup>

Sin embargo, la reforma de 1992 eliminó la prohibición a las instituciones religiosas para intervenir en las instituciones de beneficencia, pues dejó de hacer mención de ella, y nuevamente, en términos de derecho privado, al no prohibirlas, las permitió:

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;<sup>40</sup>

La reforma de 1992 en materia religiosa al artículo 27 constitucional otorgó a las asociaciones religiosas la capacidad para adquirir, poseer y administrar bienes raíces y sus capitales, al tiempo que les permitió crear, direccionar, administrar y vigilar instituciones de beneficencia pública y privada, y eliminó el precepto que otorgó la atribución del gobierno federal a determinar el destino de los templos.

La contrarreforma religiosa significó reformar los términos y condiciones del culto público, las relaciones entre la iglesia y el Estado y otros derechos de las asociaciones religiosas, lo

---

<sup>38</sup> Decreto de Reforma Constitucional número 121, *Ibíd.*

<sup>39</sup> Decreto de Reforma Constitucional número 14, *Ibíd.*

<sup>40</sup> Decreto de Reforma Constitucional número 121, *Ibíd.*

que implicó reformas los artículos 5º, 24, 27 y 130 constitucionales; dichas reformas se establecieron en el sentido de lo señalado por Roux.

#### **D. El impulso privatizador y la autonomía del banco central: la reforma del artículo 28 Constitucional.**

Desde su redacción original, el artículo 28 constitucional aborda, en términos generales, el tema de la prohibición de los monopolios y el papel del banco central del país. La versión original del artículo (1917) permaneció intacta hasta las reformas realizadas durante el periodo neoliberal. Se trata de 5 reformas realizadas en 1982, 1983, 1990, 1993 y 1995. La versión original del artículo 28 ya prohibía los monopolios y los estancos, exceptuando los relativos a la acuñación de moneda, los correos, telégrafos y radiotelegrafía y señalaba en términos generales lo que no se considera monopolio.<sup>41</sup>

Las reformas al artículo 28 constitucional implicaron modificar el párrafo introductorio y los párrafos 3º, 4º, 8º y 10º. El párrafo introductorio, que señalaba las prohibiciones antes referidas, fue sustituido por el siguiente:

---

<sup>41</sup> Versión original de 1917: “Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase: ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria: exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora. En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario, y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicio al público; todo acuerdo o combinación, de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transporte o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses. Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata”. En Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos versión original de 1917*, Ibíd.

Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria<sup>42</sup>

Dicha reforma significa que se flexibilizó la prohibición de los monopolios, estancos y excepciones de impuestos pues ahora para hacer efectiva dicha prohibición es necesario cumplir con los términos y condiciones que establecen las leyes. En términos fiscales significa la posibilidad de ampliar las exenciones fiscales, es decir, una readecuación de las reglas del financiamiento estatal. Adicionalmente, la nueva redacción señala que para realizar prohibiciones que pretendan proteger a la industria, tendrán que cumplirse los términos y condiciones legales, lo que significa de nuevo, cierta reestructuración para dicha protección.

La nueva redacción del párrafo cuarto insertó la tipología de áreas estratégicas y áreas prioritarias para el desarrollo nacional, la diferencia central entre estas áreas es la posibilidad o no que tienen para permitir inversión privada. Ello significa que a partir de dicha reforma es posible la inversión privada en las áreas de comunicación vía satélite y los ferrocarriles:

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.<sup>43</sup>

La posibilidad de la inversión en las áreas mencionadas fue ampliada a la prestación de servicios públicos, al uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación:

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes

---

<sup>42</sup> Decreto de Reforma Constitucional 102, Diario Oficial de la Federación, 03 de febrero de 1983.

<sup>43</sup> Decreto de Reforma Constitucional 102, Diario Oficial de la Federación, Ibíd.

fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.<sup>44</sup>

Otra de los pilares del modelo neoliberal es la eliminación del control de gobierno sobre el banco central del país, pues el párrafo introductorio previo a las reformas mencionadas, señalaba que la emisión de billetes los realizaba un solo banco “que controlará en Gobierno Federal”. Las nuevas estipulaciones sobre el banco central señalan que este debe ser autónomo y debe tener como objetivo prioritario la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, eliminando la posibilidad de que el banco otorgue financiamiento para otra finalidad, incluido el caso del desarrollo social:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.<sup>45</sup>

Como puede observarse, en términos generales las reformas al artículo 28 constitucional significaron flexibilizar las exenciones de impuestos y los monopolios, así como las prohibiciones a título de protección a la industria, permitió la inversión de capital privado en las comunicaciones vía satélite y los ferrocarriles, impulso la figura de la concesión de los servicios públicos y otorgó la autonomía al banco central, todos ellos pilares del modelo neoliberal.

Las reformas al artículo 28 constitucional limitan el otorgamiento de subsidios a actividades prioritarias, es decir, limitan la posibilidad de que el estado intervenga para subsidiar a las clases empobrecidas en los casos de las áreas que se permite privatizar, pues señala que dichos subsidios sólo podrán otorgarse de manera temporal y sin afectar “las finanzas de la nación”.

---

<sup>44</sup> Decreto de Reforma Constitucional 102, Diario Oficial de la Federación, Ibíd.

<sup>45</sup> Esta reforma se realizó con el Decreto de reforma Constitucional número 125, Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 1993.

## **E. La rectoría económica y el fomento a la actividad económica privada.**

Originalmente, el artículo 25 constitucional se encargó de resguardar la correspondencia que circulara por estafetas, penando su violación<sup>46</sup>. Este artículo ha sido modificado 2 veces (en 1983 y 1999), es decir, ambas durante el periodo neoliberal. La primera reforma envió el contenido original a un párrafo del artículo 16 constitucional y cambió la vocación del artículo, en virtud de que introdujo la rectoría del Estado en la economía nacional, señalando los Ejes rectores de la economía para los sectores público, privado y social, así el párrafo introductorio quedó establecido de la siguiente manera:

Corresponden al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que esta sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución<sup>47</sup>

Así mismo, estableció que las áreas estratégicas señaladas en el artículo 28 constitucional serán exclusivas del Estado, por lo que en las áreas prioritarias podrá existir inversión privada:

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, mantenido siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan<sup>48</sup>

De esta reforma, destaca la forma en que se protege la actividad económica privada constitucionalmente:

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley”

<sup>47</sup> Decreto de Reforma Constitucional 102, Diario Oficial de la Federación, Ibíd.

<sup>48</sup> Decreto de Reforma Constitucional 102, Diario Oficial de la Federación, Ibíd.

<sup>49</sup> Decreto de Reforma Constitucional 102, Diario Oficial de la Federación, Ibíd.

Finalmente, la segunda reforma únicamente agregó que la rectoría del Estado en la economía, además de integral debe ser sustentable.<sup>50</sup> Como puede observarse, las reformas al artículo 25 constitucional permitieron ampliar las áreas donde es posible realizar inversión privada al tiempo que creció la protección que sobre la propiedad establece el artículo 16 constitucional, al subrayar la búsqueda del pleno ejercicio de la libertad de las clases sociales.

#### **F. De la educación socialista a la educación del individuo: las reformas al artículo tercero constitucional.**

El artículo tercero constitucional, sin duda todavía icono del contenido social de la Constitución Política mexicana, también refleja las transformaciones del patrón de acumulación. Como se ha señalado, el modelo neoliberal además de pensar en una sociedad como sumatoria de individuos, los perfila como individuos sumamente conservadores, y el desarrollo histórico del artículo tercero constitucional refleja claramente estas transformaciones. La versión original del artículo referido señalaba el carácter libre de la enseñanza, y su laicidad en toda la que impartiera el Estado. Además prohibía a las instituciones religiosas y ministros de culto dirigir escuelas de instrucción primaria<sup>51</sup>. Este artículo ha sido modificado 6 veces, la primera de ellas en 1934, durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas, posteriormente fue modificado en 1946, 1980, 1992, 1993, y en 2002. La reforma realizada durante el gobierno de Cárdenas, fue la más radical y trascendental, en virtud de que estableció que la educación debía ser socialista y ampliaba las limitaciones de las posturas religiosas frente a la educación. Por su trascendencia histórica, es conveniente citar el párrafo introducción del artículo señalado tras la reforma cardenista:

Artículo 3°. La educación será socialista. Y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus

---

<sup>50</sup> Decreto de Reforma Constitucional 141, Diario Oficial de la Federación, 28 de junio de 1999.

<sup>51</sup>“Art. 3. La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primar, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimiento oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria”. En Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Ibid.*

enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social<sup>52</sup>

El párrafo citado no fue la única transformación del artículo tercero en 1936, ya que además se le adicionaron fracciones y párrafos que en términos generales señalaban:

- Que sólo el Estado podía impartir educación primaria, secundaria y *normal*<sup>53</sup>.
- Existía la posibilidad de que el Estado autorizara a los particulares impartir educación siempre y cuando se ajusten sin excepción, al párrafo introductorio del artículo, se tratare de personas con suficiente preparación profesional y “conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto”<sup>54</sup>.
- Amplió las prohibiciones de intervenir en educación a las instituciones religiosas, al impedirles, además de intervenir en las escuelas primarias, secundarias o *normales*, apoyarlas económicamente<sup>55</sup>.
- Otorgó al Estado el derecho de formar los planes y programas de estudio y los métodos de enseñanza<sup>56</sup>.
- Otorgó al Estado el derecho de revocar, en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas a particulares para impartir educación y estableció que contra este derecho no procedía recurso ni juicio alguno<sup>57</sup>.
- Estableció la obligatoriedad de la educación primaria y su gratuidad<sup>58</sup>.
- Estableció el derecho del Estado de retirar, discrecionalmente y en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planes particulares<sup>59</sup>.

Las reformas realizadas en 1946 durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho le restaron radicalidad al artículo al eliminar el carácter de socialista a la educación, sustituyendo el

---

<sup>52</sup> Decreto de Reforma Constitucional 20, Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 1934.

<sup>53</sup> Hay que recordar que por normal se entendía la educación superior en virtud de que no existía el nivel medio superior.

<sup>54</sup> Fracción I, Decreto de Reforma Constitucional 20, Diario Oficial de la Federación, *Ibíd.*

<sup>55</sup> Fracción I, Decreto de Reforma Constitucional 20, Diario Oficial de la Federación, *Ibíd.*

<sup>56</sup> Fracción II, Decreto de Reforma Constitucional 20, Diario Oficial de la Federación, *Ibíd.*

<sup>57</sup> Fracción IV, Decreto de Reforma Constitucional 20, Diario Oficial de la Federación, *Ibíd.*

<sup>58</sup> Fracción IV párrafo segundo, Decreto de Reforma Constitucional 20, Diario Oficial de la Federación, *Ibíd.*

<sup>59</sup> Fracción IV párrafo tercero, Decreto de Reforma Constitucional 20, Diario Oficial de la Federación, *Ibíd.*

párrafo por una redacción que en lugar del socialismo colocaba a la patria y la justicia como ejes rectores:

La educación que imparta el Estado –Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia<sup>60</sup>

Sin embargo, es con las reformas de 1992 y 1993 que se transforma radicalmente la noción en que el Estado, constitucionalmente, concibe la educación en México. En el mismo Decreto de Reforma Constitucional número 121 se reformaron los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130; como ya se señaló, se reformó el artículo tercero para permitir a los ministros de culto y las asociaciones religiosas participar en la impartición de la educación. La reforma de 1992 al artículo tercero<sup>61</sup>, también significó la eliminación del derecho del Estado para revocar las autorizaciones para impartir educación en cualquier momento y sin que existiese algún recurso que procediere contra dicha decisión, por lo que se abre la vía de los recursos en materia de educación contra las revocaciones (exigiendo su motivación y fundamentación).

La reforma de 1993, modificó la estructura y contenido del artículo tercero, y a partir de ese momento, el párrafo introductorio señala:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria<sup>62</sup>

Este párrafo ya no establece una educación social o socialista sino de individuos con derecho a recibir educación. Tampoco señala que esta educación deba ser impartida por el Estado, lo que implica que el derecho se garantiza cuando existe la oferta brindada por el Estado y los particulares para impartirla.

---

<sup>60</sup> Decreto de Reforma Constitucional 40, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1946.

<sup>61</sup> Que derogó la fracción IV, reformó la fracción I, reacomodó las fracciones II y III, e insertó una nueva fracción IV.

<sup>62</sup> Decreto de Reforma Constitucional 124, Diario Oficial de la Federación, 5 de marzo de 1993.



Finalmente, la reforma al artículo tercero del año 2002 señala que el Poder Ejecutivo, en la determinación de los planes de estudio debe considerar la opinión de “los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como *de los diversos sectores sociales involucrados en la educación*” y amplía el derecho a impartir educación a todos los particulares:

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el estado otorgara y retirara el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal...<sup>63</sup>

Permitir que los “diversos sectores involucrados en la educación” opinen sobre los planes de estudio, también significa permitir que los intereses particulares de dichos *sectores sociales* influyan en los contenidos educativos. Y si en el modelo neoliberal domina la burguesía financiera, ello implica que su opinión e influencia deben ser consideradas para la elaboración de los planes educativos.

Como puede observarse, las reformas de 1992 y 1993 al artículo tercero constitucional transformaron radicalmente la forma en que se concebía la educación en México, la focalizaron como derecho de individuos, permitieron que las clases dominantes adquirieran el derecho a intervenir en los planes de estudio, permitieron la intervención de las iglesias en su participación. Sin duda, hoy rigen preceptos contrarios a los establecidos durante la gestión cardenista.

### **G. La contrarreforma indígena: el artículo segundo constitucional.**

La historia de la transformación del artículo segundo constitucional es un tanto distinta a la de los demás artículos de la Constitución reformados durante el periodo neoliberal, pues el origen de su modificación surge con las exigencias de los pueblos y comunidades indígenas expresada particularmente en las mesas de negociaciones entre el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Por dicho motivo será necesario analizar brevemente pero con mayor detalle, los acontecimientos históricos que marcaron el desarrollo de esta contrarreforma.

---

<sup>63</sup> Decreto de Reforma Constitucional 153, Diario Oficial de la Federación, 12 de noviembre de 2002.

A los pocos días de iniciada la ofensiva militar del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (01 de enero de 1994) y gracias a las presiones de la comunidad nacional e internacional, la Comandancia Zapatista y el Gobierno Federal aceptaron “dialogar” para alcanzar la paz en Chiapas y para apoyar los procesos de negociación, en marzo de 1995 el Congreso de la Unión aprobó la *Ley para el Dialogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas*, publicada días después por el entonces presidente Ernesto Zedillo. La aprobación y promulgación de dicha ley dieron la pauta para establecer formalmente mesas de diálogo y discusión y poder acordar los términos para el reestablecimiento de la paz en la entidad. De las seis mesas propuestas, sólo pudo llevarse a cabo la mesa uno denominada *Derecho y Cultura Indígena*. En esta mesa, el Gobierno Federal se comprometió, entre otras cosas, a reconocer *a los pueblos indígenas en la Constitución General* lo que implicaba “la edificación de un nuevo marco jurídico nacional y en las entidades federativas”<sup>64</sup> que incluyera:

- a) Legislar sobre la autonomía de las comunidades y pueblos indígenas para incluir el reconocimiento de las comunidades como *entidades de derecho público; el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena; así como el derecho de varios municipios para asociarse a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas;*
- b) Legislar para que se "*garantice la protección a la integridad de las tierras de los grupos indígenas*", tomando en consideración las especificidades de los pueblos indígenas y las comunidades, en el concepto de integridad territorial contenido en el Convenio 169 de la OIT, así como el establecimiento de procedimientos y mecanismos para la regularización de las formas de la propiedad indígena y de fomento a la cohesión cultural;
- c) En materia de recursos naturales, *reglamentar un orden de preferencia que privilegie a las comunidades indígenas en el otorgamiento de concesiones para obtener los beneficios de la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales;*
- d) Legislar sobre los derechos de los indígenas, hombres y mujeres, a tener representantes en las instancias legislativas, particularmente en el Congreso de la Unión y en los congresos locales; *incorporando nuevos criterios para la delimitación de los distritos electorales que correspondan a las comunidades y pueblos indígenas y permitan la celebración de elecciones conforme a la legislación de la materia;*
- e) Legislar sobre los derechos de los pueblos indígenas a elegir a sus autoridades y ejercer la autoridad de acuerdo a sus propias normas en el interior de sus ámbitos de autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;
- f) En el contenido de la legislación, tomar en consideración la pluriculturalidad de la Nación Mexicana que refleje el diálogo intercultural, con normas comunes para todos los mexicanos y respeto a los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas;

---

<sup>64</sup> Mesa 1, punto V. reformas constitucionales y legales, *Acuerdos de San Andrés*.

g) En la Carta Magna, asegurar la obligación de no discriminar por origen racial o étnico, lengua, sexo, creencia o condición social, posibilitando con ello la tipificación de la discriminación como delito.

Deberá también asegurarse el derecho de los pueblos indígenas a la protección de sus sitios sagrados y centros ceremoniales, y al uso de plantas y animales considerados sagrados de uso estrictamente ritual;

h) Legislar para que no se ejerza ninguna forma de coacción en contra de las garantías individuales y los derechos y libertades específicas de los pueblos indígenas; <y>

i) Legislar sobre los derechos de los pueblos indígenas al libre ejercicio y desarrollo de sus culturas y su acceso a los medios de comunicación<sup>65</sup>

A los compromisos establecidos en esta mesa se le conocen como Acuerdos de San Andrés, los cuales incluyen modificaciones a la estructura legal nacional. La parte específica de los Acuerdos de San Andrés que señala las modificaciones legales que deben realizarse, es conocida como *Ley COCOPA*. El nuevo marco jurídico que se comprometieron establecer, debía incluir la reforma a los artículos 4º, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 constitucionales. Para efectos de éste análisis es importante destacar que en el documento *Ley COCOPA* se define el concepto de territorio como:

Todo pueblo indígena se asienta en un territorio que cubre la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de alguna manera. El territorio es la base material de su reproducción como pueblo y expresa la unidad indisoluble hombre-tierra- naturaleza<sup>66</sup>

Las temáticas centrales de los Acuerdos de San Andrés son la “autonomía indígena” y la “libre determinación de los pueblos”. Cabe señalar que la “autonomía indígena” como categoría jurídica no era señalada en ningún apartado de la Constitución Política vigente hasta ese momento, y que la “libre autodeterminación de los pueblos” únicamente se encontraba señalada como facultad y obligación del Presidente de la República en la conducción de la política exterior nacional<sup>67</sup>.

No obstante, el diálogo entre el Gobierno Federal y el EZLN se interrumpió indefinidamente a fines de 1996 ante la renuencia del Gobierno Federal de cumplir con los Acuerdos de San Andrés y el impulso de grupos paramilitares y acciones de

---

<sup>65</sup> Mesa 1, Punto V, reformas constitucionales, *Acuerdos de San Andrés*, las cursivas son mías.

<sup>66</sup> Mesa 1, Punto V, reformas constitucionales, *Acuerdos de San Andrés*, pág. 18, las cursivas son mías.

<sup>67</sup> El artículo 89 fracción X de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que es obligación del presidente: “Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos;...”

contrainsurgencia promovidos por los gobiernos federal y local<sup>68</sup>. Dos años más tarde, en 1998, el Gobierno Federal presentó una nueva propuesta que no fue aceptada por los rebeldes, principalmente porque no garantizaba el cumplimiento de las demandas zapatistas, pero también porque el clima hostil no proporcionaba ningún tipo de garantía ni condiciones para garantizar seguridad durante el desarrollo de las negociaciones. De esta manera, el sexenio de Ernesto Zedillo terminó con una escalada violenta en las zonas de influencia zapatista y sin las condiciones mínimas requeridas para reiniciar el diálogo.

Al tomar protesta como presidente del país, Vicente Fox Quesada, en uno de sus primeros actos de gobierno designa a Luis H. Álvarez como *Comisionado para el diálogo en Chiapas*, y días después envía para su aprobación la Ley COCOPA al Congreso de la Unión, en calidad de iniciativa presidencial. El EZLN saluda la designación y para reiniciar el diálogo pide lo que llamó *Tres señales mínimas de buena voluntad*, que son<sup>69</sup>:

- i. El cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés y la transformación en ley de la iniciativa de la COCOPA.
- ii. La liberación de todos los zapatistas presos en las cárceles de Chiapas y en otros estados, y
- iii. El retiro de siete puestos del ejercito federal “de los 259 que instaló en Chiapas después del 01 de enero de 1994”

El 25 de abril de 2001, el Senado de la República modificó la iniciativa enviada, y por unanimidad aprobó la reforma constitucional en materia indígena, modificando los artículos 2º y 115 constitucionales y la envía a la Cámara de Diputados, la cual en su calidad de cámara revisora<sup>70</sup> aprobó la minuta enviada por el Senado<sup>71</sup>. Como respuesta, el EZLN desconoció la reforma constitucional aprobada por el Congreso de la Unión porque “no

---

<sup>68</sup> La matanza de Acteal, auspiciada por caciques locales y paramilitares el 22 de diciembre de 1997 es un momento crítico en el desenvolvimiento del conflicto.

<sup>69</sup> En febrero de 2001 partió de las comunidades zapatistas una caravana de líderes indígenas (denominada *Marcha del color de la Tierra*), con la que los integrantes del EZLN recorrieron parte importante del territorio nacional, llegando en marzo a utilizar la tribuna del Congreso de la Unión.

<sup>70</sup> De acuerdo a lo señalado por el artículo 72 Constitucional, el cual señala la forma en que debe llevarse un procedimiento legislativo.

<sup>71</sup> En este caso el Senado jugó el papel de Cámara de origen.

responde en absoluto a las demandas de los pueblos indios de México, del Congreso Nacional Indígena, del EZLN”, porque “traiciona los Acuerdos de San Andrés en lo general y, en lo particular, la llamada “iniciativa de Ley de la COCOPA en los puntos sustanciales: autonomía y libre determinación, los pueblos indios como sujetos de derecho público, tierras y territorios, uso y disfrute de los recursos naturales, elección de autoridades municipales y derecho de asociación regional, entre otros, y porque impide “el ejercicio de los derechos indígenas”<sup>72</sup>.

No obstante, el 24 de mayo del mismo año, el Congreso de Veracruz se convirtió en la primera legislatura en aprobar el dictamen de reforma constitucional y en las próximas semanas diversas legislaturas continuarán el procedimiento, siendo el Congreso de Michoacán el que cumplimenta el requisito constitucional el día 12 de julio<sup>73</sup>, publicándose finalmente, el 14 de agosto de 2001 en el Diario Oficial de la Federación<sup>74</sup>.

De acuerdo a lo señalado por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, como reacción a la llamada contrarreforma indígena se presentaron tres tipos de recursos: 272 controversias constitucionales (interpuestas por municipios de Chiapas, Veracruz, Guerrero, Puebla, Morelos y Oaxaca), 2 acciones de inconstitucionalidad (interpuestas por

---

<sup>72</sup> Comunicado del Comité Clandestino revolucionario Indígena- Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, 29 de abril de 2001

<sup>73</sup> Los Congresos que votaron a favor de la reforma son: Aguascalientes, Campeche, Colima, Guanajuato, Puebla, Querétaro, Veracruz, Tlaxcala, Coahuila, Durango, Jalisco, Quintana Roo, Sonora, Baja California, Chihuahua, Nayarit, Nuevo León, Tabasco y Michoacán.

<sup>74</sup> Decreto de Reforma Constitucional número 151. El 18 de julio de 2001 la Comisión Permanente del Congreso de la Unión declaró consumada la reforma. De acuerdo a lo señalado por la abogada Magda Gómez, la aprobación se realiza con diversas irregularidades realizadas por el Congreso de la Unión y los congresos estatales, violándose los artículos 133, 16, 4, 14, 115, 128 y 135 Constitucionales. (Para mayor detalle consúltese: Gómez Magda, *Los recursos jurídicos presentados en contra de la Reforma Constitucional en Materia Indígena*, en: [http://www.centroprodh.org.mx/especiales/cronologia\\_indigena/Recursos%20legales%20presentados%20en%20contra%20de%20la%20reforma%2013.pdf](http://www.centroprodh.org.mx/especiales/cronologia_indigena/Recursos%20legales%20presentados%20en%20contra%20de%20la%20reforma%2013.pdf) fecha de consulta: 06 de abril de 2006). El 14 de agosto de 2001, el presidente Fox promulga y publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional, ello lo hace sin considerar las reacciones de organizaciones civiles, de derechos humanos, y del EZLN, que le piden aprovechar la posibilidad de utilizar el llamado *derecho a veto* establecido en el artículo 72 constitucional (El llamado veto presidencial se encuentra señalado en el apartado B del artículo 72 constitucional, el cual señala que: “Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus acciones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido).

los Congresos de Tabasco y Tlaxcala) y 14 amparos interpuestas por comunidades indígenas (del Distrito Federal, Estado de México, Chihuahua, Jalisco y Chiapas). Este procedimiento duró alrededor de un año, y el 7 de septiembre de 2002 la Suprema Corte de Justicia de la Nación se declaró incompetente para conocer de las materias impugnadas.

Como respuesta a la reforma constitucional, durante el mes de julio del año 2003 el EZLN convocó a sus simpatizantes a reunirse durante el mes de agosto del mismo año para que conozcan de la creación las Juntas de Buen Gobierno, lo que implica ejercer la autonomía de *facto*. A partir de esa fecha el EZLN rinde informes anualmente sobre sus *ejercicios de gobierno*. Sorprendido ante el anuncio de la creación de las Juntas de Buen Gobierno, el Gobierno Federal consideró “positiva” esta nueva forma de organización. Cabe señalar que la decisión del EZLN de constituirse en gobierno autónomo se debe a las respuestas obtenidas en los tres poderes de gobierno federal, en los gobiernos estatales en sus tres poderes, así como en los municipios, en donde la mayoría de las respuestas fueron negativas.

### **Implicaciones jurídicas de la contrarreforma.**

Concluido el breve repaso histórico sobre la reforma al artículo segundo constitucional, es necesario conocer qué tan sustanciosas o superficiales son las modificaciones hechas a la llamada *Ley COCOPA*. Con base en el comunicado del Comité Clandestino Revolucionario Indígena- Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional del 29 de abril de 2001, pueden observarse las siguientes modificaciones relevantes:

#### *1. El sujeto: ¿Entidades de derecho público o entidades de interés público?*

La reforma constitucional aprobada conceptualizó a las comunidades y pueblos indígenas como “entidades de interés público”, frente a la propuesta COCOPA que las cataloga como “entidades de derecho público”. Si bien a primera vista parece una modificación de poca importancia, en términos jurídicos las diferencia es muy amplia: ser una “entidad de interés público” implica una tutela e incluso un financiamiento, lo que estructura una relación

jurídica horizontal en dirección descendiente<sup>75</sup>, en cambio, ser “entidad de derecho público” implica el reconocimiento de las comunidades y pueblos indígenas como titulares de derechos políticos. La necesidad del reconocimiento del Estado mexicano a los pueblos y comunidades indígenas se encuentra vinculada con la histórica relación derivada de la Revolución Mexicana de 1910 con las distintas clases sociales. El pacto surgido de la revolución implicó, un reconocimiento de los trabajadores y campesinos, y por décadas, a pesar de lo represivo que fue el sistema político mexicano, este era instancia que ayudaba a resolver los problemas sociales. A pesar de esto, no deja de ser cuestionable que un movimiento social y que se levantó en armas contra el Estado, exija su reconocimiento político, ya que esto implica sujetarse a las normas del derecho burgués y sus consecuencias.

## 2. *EL ámbito de validez y el derecho de terceros: territorio y especulación.*

La propuesta de la *Ley COCOPA* plantea el acceso colectivo al uso y disfrute de los recursos naturales de *tierras y territorios*. La propuesta aprobada señala:

Acceder con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades<sup>76</sup>

Como puede observarse, en el texto aprobado desaparece la palabra territorio, la cual ya se había definido en los Acuerdos de San Andrés. De la misma manera, en el párrafo aprobado hay líneas que contienen modificaciones de mayor sustancialidad como lo es la limitante del “respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra... así como a los derechos adquiridos por terceros... al uso y disfrute preferente de los recursos naturales...”<sup>77</sup> Las líneas citadas implican, en primer lugar, el respeto a la propiedad privada de los medios de producción, pero también implican el trato de la tierra como mercancía, sobre todo si se analiza a la luz de la llamada contrarreforma agraria de 1992, y no como parte de la misma comunidad, lo que lleva al sometimiento de la tierra a la

---

<sup>75</sup> De esta forma se encuentran definidos los partidos políticos en la Constitución Política: “Art. 41. <Fr> I. Los partidos políticos son *entidades de interés público...*”, las cursivas son mías.

<sup>76</sup> Mesa 1, Punto V, reformas constitucionales, *Acuerdos de San Andrés*.

<sup>77</sup> Artículo Segundo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde agosto de 2001

especulación comercial. En el mismo sentido se establece constitucionalmente el derecho de terceros al uso y disfrute de los recursos naturales, lo que implica la posibilidad de una explotación comercial indiscriminada por parte de quienes cuenten con los recursos económicos para realizarla, lo que en estos tiempos significa la explotación comercial de las empresas transnacionales. Por ello, el reconocimiento del *derecho de terceros*, es un término sumamente ambiguo, y a través de él se pueden sustentar y legalizar las relaciones de dominación colonial existentes en la región.

### 3. *La libre asociación.*

La ley COCOPA establecía en su propuesta de modificación del artículo 115 constitucional el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para asociarse libremente para coordinar sus acciones. En la reforma aprobada se limita ese derecho de asociación “para los efectos que prevenga esta ley”, la cual es de contenido nacional y no regional, lo que cancela la posibilidad de asociarse para resolver problemáticas concretas y para cuestiones no legisladas.

### 4. *El ejercicio político.*

La Ley COCOPA señala el deber de tomar en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas para establecer la demarcación territorial de distritos uninominales y circunscripciones plurinominales en Chiapas, lo que implicaba una reorganización territorial que hace efectivo el ejercicio de los derechos políticos de las comunidades y pueblos indígenas. La reforma aprobada elimina la idea de la reorganización de las circunscripciones plurinominales y limita la reorganización de los distritos uninominales al insertarle previamente un “cuando sea posible”. En términos reales, la reforma indica que la imposibilidad puede ser ocasionada por “n” factores: políticos, económicos, sociales, culturales, burocráticos, e incluso por *razones de estado*, evitándose así el ejercicio de los derechos políticos de los comunidades y pueblos indígenas.



También fueron eliminadas las propuestas que señalaban que el Gobierno Federal debía asumir el compromiso de crear un nuevo pacto federal “que modifique de raíz las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales con los pueblos indígenas” Dicho pacto debería erradicar “las formas cotidianas y de vida pública que generan y reproducen la subordinación, desigualdad y discriminación...y privilegiar a las comunidades indígenas <en>... la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales”<sup>78</sup>.

Finalmente, es importante señalar las implicaciones que tendría la aprobación de la llamada Ley COCOPA. En palabras del jurista Jorge Fuentes Morúa, la propuesta contiene aspectos de carácter estructural que “cuestionan las características de la organización de la producción capitalista”<sup>79</sup>, por lo que el cumplimiento de estos acuerdos “modificaría las relaciones jurídicas, creando las condiciones para una distribución menos inequitativa, al dotar a los pueblos indígenas de espacios jurídicos capaces de crear nuevos titulares, facultados de nuevos derechos, para defender la autogestión de sus recursos y la autogestión administrativa de sus municipios y de sus territorios”<sup>80</sup>.

La historia de la reforma al artículo segundo constitucional es distinta a la de las reformas previamente realizadas, pero en este caso es posible observar el uso de las demandas de los pueblos y comunidades indígenas para realizar reformas en el sentido de las exigencias del patrón de acumulación.

## **2. Las reformas a las leyes secundarias: el caso de la Ley Minera.**

El 19 de febrero de 2006 ocurrió una explosión en una mina de carbón en San Juan de las Salinas, Coahuila. Aproximadamente 65 mineros quedaron atrapados tras la explosión y hasta 2009 no han sido rescatados los cuerpos. Se ha documentado que se trató de una concentración excesiva de gas metano lo que originó la explosión, esto significa que dentro de las minas no se cumplía con las normas de seguridad y sobre concentración de gases.

---

<sup>78</sup> Mesa 1, Punto V, reformas constitucionales, *Acuerdos de San Andrés*.

<sup>79</sup> Fuentes Morúa Jorge, *Acuerdos de San Andrés, en*, en Fuentes, Michel y Arroyo (coordinadores) “Chiapas 7 años: recuento, balance y perspectivas: Memoria del quinto coloquio Reforma del Estado”, Pág. 187

<sup>80</sup> *Ibíd.*, pág. 190

La tragedia hizo que se colocara sobre la agenda del discurso público el hecho de que diversos tipos de gases no estaban siendo explotados y regulados adecuadamente. Dicha situación fue aprovechada en la Cámara de Diputados por los integrantes de todos grupos parlamentarios para proponer reformas a la *Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional* y a la *Ley Minera*:

...con objeto de entregar a la iniciativa privada la explotación del gas metano obtenido en los yacimientos, conocido como gas grisú, lo que a su vez permitiría “elevar la rentabilidad de las empresas del sector...”<sup>81</sup>

La iniciativa había sido presentada el 06 de diciembre de 2005 y la tragedia otorgó una buena oportunidad para reiniciar el debate. Así, los argumentos centrales que se utilizaron para impulsar la reforma fueron la conservación del medio ambiente y la seguridad para los trabajadores de las minas:

En términos de lo anteriormente dispuesto y en el caso del gas no asociado al aceite mineral crudo, al no componer éste, acompañar o derivar del aceite mineral crudo (Petróleo), es posible fundadamente aseverar y concluir que dicho gas no es, en forma expresa y por así preverse puntualmente por la Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del petróleo, de explotación exclusiva del Estado...

...La exploración y explotación de carbón mineral trae consigo la liberación de gas metano en cantidades elevadas por encontrarse dicho gas contenido y absorbido al carbón mineral, la liberación de gas metano no asociado al aceite mineral crudo, o gas grisú, por su alto grado de toxicidad y flamabilidad, forzosamente debe ser ventilado de manera continua de tal modo que garantice la calidad del aire dentro de la mina para proteger la integridad física de los trabajadores. De 1889 al año 2000 han fallecido más de 1,500 trabajadores en minas carboníferas de Coahuila por accidentes causados por explosiones relacionados con el gas grisú de las minas de carbón mineral...

...Este gas tóxico y altamente flamable es también dañino a la atmósfera, ya que el metano ocupa el segundo lugar en contribución al efecto invernadero debido a que es 21 veces más efectivo que el bióxido de carbono en contener el calor terrestre. Sin embargo, también el gas metano, es altamente energético y puede ser utilizado tanto para la generación eléctrica y la propulsión de vehículos y motores, como para hornos industriales y estufas caseras. Debemos buscar el mejor aprovechamiento del gas grisú que conforme a la regulación vigente obliga a los concesionarios mineros a ventear dicho energético<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Garduño Roberto y Mendez Enrique, “Se entregará a la IP la explotación del gas metano” en Diario *La Jornada*, Viernes 10 de marzo de 2006. <http://www.jornada.unam.mx/2006/03/10/005n1pol.php>

<sup>82</sup> Cámara de Diputados, *Exposición de motivos de iniciativa de reforma*, Gaceta Parlamentaria, 06 de diciembre de 2006.

Con una velocidad poco vista en el caso de procedimiento legislativo, el 09 de marzo de 2006 la Cámara de Diputados aprobó las modificaciones sin análisis de fondo. Según Carlos Acosta, se trató de un fuerte cabildeo por parte de las empresas dedicadas al sector minero:

Lo que en realidad querían los empresarios no era el gas metano de las minas de carbón, que está muy diluido y es de poco valor comercial y de escasas aplicaciones prácticas, sino el metano de mayor pureza y alto valor comercial obtenido mediante pozos perforados desde la superficie para luego inyectarlos a los gasoductos de gas natural.

Por ello no sólo debía modificarse la Ley Minera, sino también la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, para que las empresas privadas pudieran explorar, explotar, elaborar y vender de primera mano el gas, así como transportarlo y almacenarlos. Todas esas actividades, antes de la aprobación de las reformas, estaban reservadas al Estado<sup>83</sup>

Las reformas se aceleraron en virtud de que el accidente en Pasta de Conchos colocó sobre la mesa de debate el tema del gas en las minas de carbón. Si bien no ha existido la menor intención de rescatar los cuerpos de los mineros que quedaron atrapados, si existió oportunismo político y económico por parte de las empresas explotadoras en las minas y de los partidos políticos, para acelerar la entrega de dichos recursos a las empresas mineras.

En los fragmentos de la iniciativa de reforma citados se señala que el gas asociado (gas grisú) no se encuentra expresamente regulado como de explotación exclusiva por el Estado en la Constitución Política y la ley reglamentaria en cuestión, y por tanto no sería ni ilegal ni inconstitucional su entrega a particulares. De esta forma, se procedió a excluir el gas asociado de los componentes de la industria petrolera, al insertar una redacción en el artículo 3 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, señalando explícitamente dicha exclusión:

Se exceptúa... el gas asociado a los yacimientos de carbón mineral y la Ley Minera regulará su recuperación y aprovechamiento...<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Acosta Córdoba Carlos, “*Traición minera*” en Revista Proceso, número 1561, 01 de octubre de 2006, pág. 53.

<sup>84</sup> Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y la Ley Minera, Diario Oficial de la Federación, 26 de junio de 2006.

Al excluirlo de la ley reglamentaria, el gas asociado se convierte en materia de regulación de la Ley Minera. Por ello se reformaron también los artículos 3, 4, 5, 19, 27 y 55 de ella. En palabras de Carlos Acosta Córdova, se trata de una reforma inconstitucional, que introduce un concepto inexistente en la terminología de la industria petrolera a través de la cual el sector privado puede participar en la producción del gas metano, principal componente del gas natural, siendo este de explotación reservada para el Estado de acuerdo al artículo 28 constitucional:

... desde la minuta se confundió dolosamente el metano emitido durante la extracción de carbón mineral (gas grisú) por empresas mineras, con el metano que extraen las compañías petroleras desgasificando mantos de carbón (gas natural no convencional). Es decir, se confundió dolosamente el metano de las minas subterráneas de carbón que está muy diluido, tiene poco valor comercial y escasas aplicaciones prácticas, con el metano de elevada pureza y alto valor comercial obtenido mediante pozos perforados desde la superficie para luego inyectarlo a los gasoductos de gas natural...<sup>85</sup>

Como puede observarse, la tragedia de Pasta de Conchos fue utilizada por las empresas, y mediante una estrategia jurídica se transfirieron recursos naturales de explotación exclusiva del estado al capital privado.

### **3. La interpretación del derecho y la mirada social del neoliberalismo: el caso de la Ley General de Desarrollo Social y su reglamento.**

Después de varios intentos (en diferentes legislaturas), finalmente se logró en 2003, aprobar una *Ley General de Desarrollo Social* (LGDS) en el Congreso de la Unión. Se trató de una ley que a pesar de sus limitaciones, fue aplaudida por amplios sectores sociales. Entre sus principales objetivos estaba la búsqueda del “pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”<sup>86</sup> y establecer “un Sistema Nacional de Desarrollo Social”<sup>87</sup>. Para ello organizó el contenido de la Política Nacional de Desarrollo Social, señalando las mínimas vertientes que debía contener:

---

<sup>85</sup> Acosta Romero Carlos, “Ley Minera: reformas dolosas”, en Revista *Proceso* número 1538, 23 de abril de 2006, pág. 16.

<sup>86</sup> Artículo 1, Ley General de Desarrollo Social.

<sup>87</sup> Artículo 1, Ley General de Desarrollo Social.

La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes:

- I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;
- II. Seguridad social y programas asistenciales;
- III. Desarrollo Regional;
- IV. Infraestructura social básica, y
- V. Fomento del sector social de la economía<sup>88</sup>

Dentro de los puntos de mayor trascendencia del contenido de esta ley, se encuentran, por un lado, la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), y por el otro, el señalamiento de que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social no podían sufrir disminuciones en los montos presupuestales:

Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley; y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación<sup>89</sup>

El 18 de enero de 2006, en uso de sus facultades reglamentarias, el entonces titular del Poder Ejecutivo, Vicente Fox Quesada, publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, es decir, reglamentó, con la finalidad de hacer ejecutable, el contenido de la ley. No obstante, ciertos artículos centrales en materia de desarrollo social en el reglamento, contravinieron el contenido de la ley, que es de mayor jerarquía. Las principales contradicciones son el contenido de las políticas de desarrollo social y la autoridad a la que le corresponde determinar las erogaciones para los programas de desarrollo social.

El artículo primero de la Ley General de Desarrollo Social señala que su objetivo central es que toda la población tenga acceso al desarrollo social<sup>90</sup>. En sentido contrario, el contenido

---

<sup>88</sup> Artículo 14, Ley General de Desarrollo Social.

<sup>89</sup> Artículo 18, Ley General de Desarrollo Social.

<sup>90</sup> “Art. 1.- La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto:

I. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social;

del artículo 15 del reglamento establece que los programas de la Administración Pública Federal relativos al desarrollo social deben atender particularmente a los grupos y personas en pobreza, marginación y vulnerabilidad. Esto significa que el reglamento reduce el sujeto destinatario de la *Ley General de Desarrollo Social* a los grupos y personas que se encuentren en dicha circunstancia:

Los programas de la Administración Pública Federal que se deriven del Sistema Nacional de Planeación, relativos al desarrollo social, incluirán, según sea el caso, las materias previstas en los artículos 14 y 19 de la Ley, y atenderán a los grupos y personas identificados en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad<sup>91</sup>.

En términos jurídicos, se trata de una reducción en la que el contenido de un reglamento contraviene una ley, que le es de mayor jerarquía, y que reduce el sujeto jurídico social destinatario de los beneficios de ésta, que en este caso es la de desarrollo social. El reglamento también señaló que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y no la Secretaría de Desarrollo Social -como habría de suponerse-, la dependencia a la que le corresponde integrar los recursos para los programas de desarrollo social en la formulación del presupuesto de egresos:

Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la formulación del proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, integrar, en términos de las disposiciones aplicables, los recursos para los programas de desarrollo social<sup>92</sup>

Ambas reducciones contienen de fondo una cuestión ideológica, que tiene que ver con el papel y la participación del Estado en el desarrollo social y la superación de la pobreza. Por

---

II. Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social;

III. Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal;

IV. Determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado;

V. Fomentar el sector social de la economía;

VI. Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales;

VII. Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia;

VIII. Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, y

IX. Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social<sup>90</sup>

<sup>91</sup> Artículo 15, Ley General de Desarrollo Social.

<sup>92</sup> Artículo 24, Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social.

un lado, reducir el desarrollo social a los grupos vulnerables y de marginación, significa que quienes no se encuentran en dicha situación pueden quedar desprotegidas de las políticas de desarrollo social, en virtud de que se trata de individuos que por sí mismos pueden acceder a la satisfacción de sus necesidades básicas a través de su relación con los particulares que pueden ofrecerle dichos servicios. Por otra parte, el señalamiento de que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de determinar los recursos para el desarrollo social implica subordinar la política de desarrollo social a la política fiscal y hacendaria.

Tras la publicación del reglamento (el 02 de marzo del mismo año), y después de una discusión sobre su contenido en el pleno, la Cámara de Diputados interpuso una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, demandando la invalidez de 31 artículos del reglamento, argumentando que violentaban los artículos 3º, 4º, 16, 49, 123 y 133 constitucionales. Los artículos 3º, 4º y 123 porque se violan los garantías y derechos en ellos consignados, el 16 por contradecir el principio de legalidad, el 49 por alterar el principio de la división de poderes y el 133 por transgredir la jerarquía de las normas, solicitando también, la suspensión del reglamento señalado en tanto no se dirimiera la controversia en virtud de que contravenían también preceptos de la propia Ley General de Desarrollo Social<sup>93</sup>.

Siguiendo el procedimiento establecido para el desahogo de estas controversias, el 24 de agosto de 2007 se celebró la audiencia de ley, y el pleno de la Suprema Corte discutió el tema los días 28 de febrero y 3 de marzo de 2008, llegando a la siguiente resolución:

Primero.- Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Segundo.- Se sobresee en la controversia constitucional respecto de los artículos 44 al 49 del reglamento de la Ley General de Desarrollo Social.

Tercero.- Se desestima la controversia constitucional respecto del artículo 72 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social en términos del último considerando de esta resolución.

Cuarto.- Se reconoce la validez de los artículos 15, 16, 24, 37, 41, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, k 61, 62, 63, 64, 65, 77, 78, 79, 80 y 81 del reglamento de la Ley

---

<sup>93</sup> También se impugnaban los artículos 44 al 49, 72, 41, 51, 53 al 65 y 77 al 81; no obstante, los ejes centrales de la discusión son los dos puntos ya comentados.

General de Desarrollo Social en términos de los considerando noveno y décimo de la presente resolución.  
Quinto.- Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta<sup>94</sup>

Como puede observarse, el recurso promovido por la Cámara de Diputados procedió pero los artículos impugnados fueron señalados como constitucionales, lo que implicó el reconocimiento judicial de lo estipulado en el reglamento. Por la trascendencia del tema para la presente investigación, es necesario citar algunas opiniones con las que fundamentaron su decisión los ministros de la corte. En estas opiniones se puede observar su postura sobre el derecho constitucional, el desarrollo social y del papel del Estado en el desarrollo social y la economía. El Ministro Sergio Valls Hernández señaló la imposibilidad de que los derechos constitucionales puedan ser ejercidos por la totalidad de la población:

La materia de derechos sociales contenidos en la Constitución es un complejo entramado normativo que conjunta las obligaciones prestacionales del Estado con la concurrencia y coordinación de sus facultades en materia financiera y presupuestal, tal como lo señala el proyecto... que los derechos sociales deban tener un alcance general, no significa necesariamente universalizar en la instrumentación todos y cada uno de los mismos; ya que de prever el acceso a la totalidad de los derechos sociales, haría impracticable e insuficiente la política pública del Estado en relación con los grupos más marginados de la sociedad... su apoyo podría reducirse a prácticamente nada... *En ese orden de ideas, es claro que la intención constitucional no es garantizar tales derechos a todos y cada uno de los integrantes del Estado, sino permitir que éste lleve a cabo una estrategia de planeación para la atención a las necesidades y requerimientos de la población...*<sup>95</sup>

Para el Ministro Valls no es necesario que se garanticen los derechos constitucionales a todos y cada uno de los habitantes del país, a pesar de que el artículo primero de la Constitución Política señale que las garantías son para todos los habitantes del territorio nacional. Por su parte, el Ministro Presidente en funciones Guillermo Ortiz Mayagoitia opinó que, a pesar de su gratificante sueldo, no alcanzan los recursos económicos para satisfacer las necesidades básicas de la población:

---

<sup>94</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación *Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación celebrada el 3 de marzo de dos mil ocho*, [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

<sup>95</sup> Valls Hernández, opinión en la controversia constitucional, en Suprema Corte de Justicia de la Nación *Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación celebrada el 3 de marzo de dos mil ocho*, Pág. 34, [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx), las cursivas son mías.



... cuando ya en el reglamento se trata de proveer en la esfera administrativa a la exacta aplicación de la ley, pues no se puede decir: y esto es para toda la población. Ojalá que tuviéramos para toda la población; al contrario, estas cantidades ya son aquéllas que se van a destinar de una manera prioritaria a quienes tengan estas características de no estar gozando de los beneficios de la población; por ello también se explica, que esté dando incluso participación a los sectores privados, que bien conocemos que afortunadamente existen personas altruistas, personas que forman asociaciones que tienden a apoyar esas situaciones de las personas necesitadas que son las que fundamentalmente necesitan de estos apoyos...<sup>96</sup>

Para el Ministro Ortíz, en el desarrollo social y la atención a la pobreza son más importantes los aportes filantrópicos de las *personas* altruistas que las políticas y programas de desarrollo social del país. Sin duda, estas posturas contrastaron con las del Ministro David Góngora Pimentel, quien hace un examen con mayor rigor jurídico sobre la controversia:

El artículo, lo diré en el voto particular, pero el artículo 15, está diciendo que solamente habrá programas focalizados, y eso, *indudablemente que va en contra de lo que dispone la Ley, perdón...*

... los artículos 14 y 19 de la Ley General de Desarrollo Social, advertimos que en ellos se establecen las vertientes mínimas que debe comprender la política nacional de desarrollo social, así como la naturaleza prioritaria y de interés público de los programas que ahí se enumeran, del análisis de dichos preceptos, se advierte que la superación de la pobreza es sólo una de las vertientes que debe incluir la política nacional de desarrollo social, en términos del artículo 14, fracción I de la Ley en comento, mientras que los programas dirigidos a las personas en condiciones en pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad, son sólo unos de los que la Ley considera como prioritarios o de interés público según el artículo 19 fracción III...

*...Lo anterior, no significa desde luego, que todos los programas de la administración pública federal, deberán ser aplicables a todos los habitantes de la República, ni que exista una obligación de implementar el goce de los derechos sociales con carácter universal; simplemente significa que, de acuerdo con la Ley, las dependencias y entidades de la administración pública federal, no sólo pueden implementar programas dirigidos a las personas en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad; sino también programas de educación obligatoria, de prevención de enfermedades, de abasto social e productos básicos y todos los demás a que se refiere el artículo 19 de Ley; sin que estos programas necesariamente estén focalizados, como pudiera ser el caso de las campañas nacionales de vacunación o programas de vivienda, enfocados a la clase media; programas estos, que estarían excluidos por el artículo 15 del Reglamento impugnado...*

...Mi postura no deriva de una orientación o preferencia teórica, sino de la premisa básica, de que la Ley ocupa una posición de primacía directiva respecto del Reglamento, en tanto reviste plena potestad de disposición o determinación vinculante

---

<sup>96</sup> Ortíz Guillermo, opinión en la controversia constitucional, en Suprema Corte de Justicia de la Nación *Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación celebrada el 3 de marzo de dos mil ocho*, Pág. 37, [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).

en una relación jerárquica, que obliga al Reglamento a ceñirse estrictamente a los contornos legales, lo que no ocurre en estos casos<sup>97</sup>

A pesar de la solidez de los argumentos jurídicos presentados por el Ministro Góngora Pimentel, el Ministro Mariano Azuela demostró que no se trató de una discusión de técnica jurídica sino de una postura ideológica:

Incluso, yo quisiera añadir una idea que queda de algún modo en el campo académico, pero que a mí me hace apartarme de esto que se ha calificado como estado-bienestar, el estado de bienestar normalmente es un estado paternalista, y el estado paternalista, tiende mucho a la manipulación aprovechando la pobreza, para vincular y someter a los marginados;... el estado de bienestar estuvo muy en boga en otras épocas de estos paternalismos, que desafortunadamente después tenían como derivación la manipulación política, no, aquí ya estamos en otra forma de estado, que es una etapa evolucionada de lo que ha sido el desarrollo de la organización política de los pueblos...<sup>98</sup>

Como puede observarse, el peso ideológico neoliberal fue mayor que el de la argumentación y la lógica jurídica. En ese sentido, ante la falta de argumentos sólidos capaces de responder al planteamiento del Ministro Góngora Pimentel, la respuesta fue la falta de recursos del Estado, y la filantropía como posible respuesta a las desigualdades

---

<sup>97</sup> Pimentel Góngora, opinión en la controversia constitucional, en Suprema Corte de Justicia de la Nación *Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación celebrada el 3 de marzo de dos mil ocho*, Págs. 30- 33, [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx). El Ministro Góngora Pimentel también opinó que: En este sentido, me parece que el Legislador, realizó una elección clara, quizá no en cuanto al modelo teórico de estado de bienestar, que debe regir a la política nacional de desarrollo social; pero sí, en cuanto a las vertientes mínimas que esta debe contener, y en cuanto al tipo de programas, que tendrán carácter prioritario y de interés público. El Legislador en ningún momento dejó al arbitrio del Ejecutivo en la implementación de la política nacional de desarrollo social la posibilidad de elegir entre algunas de las vertientes que señala el artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social, ni de adoptar únicamente, uno de los programas prioritarios y de interés público, que enumera el artículo 19...

... El <artículo 15 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social> es de fundamental importancia, pues limita el contenido de los programas de la administración pública federal, en relación con la política de desarrollo social, al hacerlo, ciertamente, el precepto remite a los artículos 14 y 19 de la Ley, para definir el contenido material de los programas; pero luego restringe el ámbito de aplicación de dichos programas, al establecer, -dice el Reglamento- que sólo atenderán a los grupos y personas identificados en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad; con ello, el Ejecutivo federal, en realidad está reduciendo los programas prioritarios y de interés público a los señalados en el artículo 19, fracción III de la Ley, que le da tal carácter a los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad...

... considero que el artículo 15 del Reglamento, al establecer que los programas de la administración pública federal, se referirán a las materias previstas en los artículos 14 y 19 de la Ley, pero sólo se dirigirán a las personas en condición de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad, *indebidamente restringe el contenido mínimo de la política nacional de desarrollo social que la Ley delimita; por lo que estimo, que debe declararse su inconstitucionalidad, únicamente en la parte que se restringe la aplicación de los programas a las personas en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad*" Op. Cit.

<sup>98</sup> Azuela Mariano, opinión en la controversia constitucional, en Suprema Corte de Justicia de la Nación *Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación celebrada el 3 de marzo de dos mil ocho*, Pág. 39, [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).

sociales, lo que responde a la mirada neoliberal del desarrollo social. El resultado es un reglamento avalado por la Corte que contradice una norma de jerarquía superior en aras de satisfacer las exigencias del patrón de acumulación.

#### **4. La legalidad sin legitimidad: el caso de la nueva ley del ISSSTE.**

El modelo neoliberal transitó al ámbito mercantil áreas que eran consideradas bienes públicos y/o obligaciones de atención estatal en otras épocas del capitalismo. El caso de la transformación del sistema de pensiones es particular porque ha llevado los ahorros de la seguridad social de los trabajadores a la bursatilización y los ha entregado al capital privado para su administración. Se trata del producto del trabajo bajo la propiedad del trabajador, utilizado para el funcionamiento del eje rector del modelo neoliberal, y su traslado al área mercantil, con las reglas mercantiles, particularmente las que se refieren a la responsabilidad limitada en el uso de los recursos.

En México la seguridad social se organizó separando a los trabajadores al servicio del estado de los trabajadores al servicio de particulares. Si bien las reformas iniciaron con una nueva ley de seguridad social para los trabajadores de los particulares en la década de los noventa, para este breve análisis estudiaremos el caso de las reformas a la seguridad social de los trabajadores al servicio del estado, esto es la nueva ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (en adelante ISSSTE) del año 2007.

La transición del régimen de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado en México, reviste particular importancia para los estudios del derecho y sus relaciones sociales, inicialmente por el procedimiento con el que fue realizado, pero también por su contenido y la respuesta social y jurídica que ha significado.

#### **El procedimiento y los argumentos.**

La iniciativa de nueva Ley ISSSTE fue presentada a la Cámara de Diputados el 20 de marzo de 2007 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo del mismo.

Esto significa que en 12 días, la iniciativa fue revisada y analizada por ambas cámaras del Congreso de la Unión, enviada al Ejecutivo y revisada y publicada por éste. En sentido estricto, es imposible que haya sucedido de esta manera, pues la aprobación involucra el supuesto análisis de la iniciativa por 500 diputados y 128 senadores más sus asesores y otros involucrados.

Para que esta ley pudiera ser votada en el Congreso de la Unión, fue necesario cercarlo militarmente para contener a los manifestantes que pretendían impedir la realización de la sesión legislativa. Además, no se dio vista a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados (contraviniendo el reglamento interior), y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación por el Ejecutivo en día sábado.

Los argumentos vertidos en la iniciativa para la nueva ley del ISSSTE se basan en diagnósticos reales del Instituto y la seguridad social en México. La exposición de motivos señala que se trata de problemas financieros derivados de la transición demográfica y epidemiológica de la población mexicana, en virtud de que la esperanza de vida aumentó a los 77 años y la población ha tendido a reducir su número de hijos, lo que provocará que en poco tiempo la población aumente su promedio de edad y al momento del retiro y jubilación de esta mayoría, las nuevas generaciones de trabajadores significativamente menores en número y porcentaje, no podrán mantener con su trabajo el costo de la seguridad social de ese denso de la población que hoy es joven, por lo que es necesario romper con el principio de la solidaridad intergeneracional. Derivado de dicha transición, el instituto ya no es autosuficiente y “atraviesa por la crisis mas severa que ha enfrentado desde su fundación”:

... Con el progreso económico y el mejoramiento de las condiciones de salud, la gente tiende a vivir más años y a tener menos hijos. Esto provoca que, con el paso de los años y de las generaciones, disminuya el número de trabajadores por pensionado y aumente la duración de las pensiones. Por ejemplo, en 1975 la esperanza de vida en México era de 65 años, mientras que en el año 2005 ha alcanzado los 77 años. Al mismo tiempo, la edad de retiro promedio ha disminuido de 62 a 56 años. Además, el número de cotizantes por pensionado cayó de 20 a poco menos 4, es decir, en 1975, cuando un trabajador se retiraba, había 20 trabajadores activos que contribuían para pagarle su pensión durante dos años y medio, mientras que en el año 2005 sólo había 5 trabajadores activos para pagar una pensión de 21 años, lo que se acentuará en la próximas décadas. Esto explica y refleja que el problema financiero más grave del ISSSTE sea el de las pensiones, el cual enfrenta desde hace varios años un déficit

actuarial importante. En otras palabras, los ingresos presentes y futuros del sistema no alcanzan para pagar las obligaciones pensionarias del Instituto. Para cubrir la diferencia entre los ingresos y las obligaciones actuales y futuras del ISSSTE, se requeriría un monto equivalente a cerca del 50% del Producto Interno Bruto (PIB) del 2005. Mas aún, existe un déficit de flujo de caja que año con año tiene que ser subsanado con recursos presupuestales. En el año 2000 el déficit ascendió a poco más de 10 mil millones de pesos (MMP). Para el 2007, este déficit de caja será de 42 MMP y para el 2012 éste alcanzará los 77 MMP del 2006. Las cuotas de los trabajadores y las aportaciones de las dependencias en las que laboral apenas cubren una fracción de los gastos de los pensionados actuales y esta relación empeorará con el tiempo<sup>99</sup>

Es importante señalar que si bien, existe cierto consenso acerca del diagnóstico sobre la situación financiera del Instituto, también es cierto que existía la posibilidad de aplicar reformas en un sentido distinto al que fueron aprobadas.

### **El contenido.**

El contenido de la nueva ley del ISSSTE sin duda, es por sí mismo, una estrategia jurídica que entrega la administración de los fondos de los trabajadores al capital privado, con el suficiente cuidado para evitar que por alguna vía política o jurídica pudiese venirse abajo.

Inicialmente, la nueva ley agrupa los 21 seguros con los que contaban los trabajadores cuando se les aplicaba la ley anterior en 4 nuevos grupos, con la finalidad de facilitar su portabilidad, en virtud de que esta nueva ley permite a los trabajadores migrar de un sistema de seguridad social basada en alguno de los otro apartados del artículo 123 constitucional al otro, conservando sus derechos y cuantías ahorradas<sup>100</sup>. Al mismo tiempo prohíbe el uso de recursos de algún seguro para cualquier otro propósito para de esta manera poder “aislar los problemas de cada uno de los seguros y elimina la posibilidad de cubrir las deficiencias financieras de un seguro con reservas de otro”<sup>101</sup>. También separa a los trabajadores dependiendo de su estatus jurídico laboral en: trabajadores pensionados, trabajadores que aceptan o no rechazan la nueva ley del ISSSTE, trabajadores que rechazan los términos de la nueva ley del ISSSTE y personas que todavía no ingresan a laborar. Así,

---

<sup>99</sup> Cámara de Diputados *Iniciativa de la nueva Ley del ISSSTE*, en Gaceta Parlamentaria, número 2214-I, exposición de motivos, 15 de marzo de 2006, pág. 5., en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta>.

<sup>100</sup> Los cuatro grupos de seguros son: i) retiro, censaría en edad avanzada y vejez, ii) Invalidez y vida, iii) Riesgos de trabajo y iv) Salud.

<sup>101</sup> Exposición de motivos de la Nueva Ley del ISSSTE, *Ibíd*, pág. 7.

a cada una de ellas le da un tratamiento jurídico distinto, el cual dificulta combatir la totalidad de la ley, y por tanto, el nuevo sistema de seguridad social:

1. A los trabajadores pensionados, se les continúa otorgando su derecho, sin modificar la cuantía, con lo que pierden el derecho a impugnar la transformación del sistema de pensiones, en virtud de que no son afectados.
2. A las personas que no han ingresado a trabajar, se les aplicará la nueva ley, pero en tanto no son trabajadores, tampoco tienen el derecho para reclamarla.
3. Finalmente esta el caso de los trabajadores en activo. Aquí, se les plantea a los trabajadores la posibilidad de continuar con el régimen que tienen establecido, modificándoles gradualmente la edad de jubilación o migrar voluntariamente al nuevo sistema, recibiendo un bono económico adicional en su sistema individual de jubilación. De esta manera el trabajador disconforme continúa con el sistema de seguridad social que tiene vigente y también pierde el derecho a cuestionar el nuevo sistema de pensiones. Por su parte, el trabajador que acepta migrar, explícitamente también acepta el nuevo sistema de seguridad social.

De esta manera, queda significativamente reducido el derecho de las personas a impugnar el nuevo sistema de seguridad social, el cual se basa, ya no en el sistema de solidaridad intergeneracional sino en un sistema de cuentas individuales que tiene que ver con el ahorro individual y directo de cada trabajador. Con base en las cuentas individuales, se abre la posibilidad de que cada trabajador elija su edad de retiro, ya que podrá jubilarse a temprana edad pero recibiendo una parte proporcional de la pensión que le correspondería si trabajara hasta la edad establecida en esta ley, que ahora es de 65 años, con una pensión mínima garantizada con dos salarios mínimos:

Debido a que la pensión depende de la cantidad del recurso que el trabajador y el Estado hayan acumulado, la iniciativa permite que el trabajador escoja su edad de retiro siempre que los recursos en la cuenta individual sean suficientes para tener una pensión de al menos 30% mayor a la mínima garantizada. Así, en el nuevo sistema de cuentas individuales, para la gran mayoría de los trabajadores al servicio del Estado la edad de retiro será una decisión propia y no el límite de 65 años marcado en la nueva Ley. Solo el individuo conoce su situación personal, familiar y profesional con el detalle necesario para poder tomar esta importante decisión. El trabajador también tendrá la

elección de retirar parte de los recursos de su cuenta individual y darles el destino que él escoja...<sup>102</sup>

Uno de los puntos centrales de esta nueva ley tiene que ver con la administración de los fondos, seguros y ahorros de los trabajadores. Para ello la nueva ley creó un órgano desconcentrado del Instituto llamado PENSIONISSSTE, el cual llevara dichos recursos al mercado de valores:

... las inversiones que administre el PENSIONISSSTE se llevarán a cabo siempre a través del mercado de valores y mediante instrumentos incluidos en el régimen de inversión de la Comisión del Sistema de Ahorro para el Retiro...<sup>103</sup>

Por su parte, el Seguro de Salud se articulará con el Seguro Popular para establecer un nuevo régimen financiero y al Instituto se le obliga a asignar recursos presupuestarios “con base en el alcance de objetivos, metas y compromisos específicos de desempeño”<sup>104</sup> creando un Comité de Evaluación y Seguimiento de los Servicios de Salud. Para el caso de los seguros de invalidez y vida y de riesgos de trabajo, también se les separa financieramente de los demás seguros.

Para el caso de los préstamos personales y de vivienda, se burzatilizan “con la finalidad de aumentar la capacidad de otorgar créditos”, y se establece la posibilidad de acumular los fondos de vivienda del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

### **La respuesta social y jurídica.**

Días después de publicada la nueva ley del ISSSTE, comenzaron las manifestaciones a lo largo del país y los llamados a paro nacional para exigirse se abrogara. Es de llamar la atención que dicho rechazo no solo se expresó por la vía de las manifestaciones sociales, sino también por la vía jurídica, a través del juicio de amparo. Hasta el momento no existe, a ciencia cierta, un número que establezca con seguridad el número de juicios de amparo que fueron interpuestos contra la señalada ley; sin embargo, el medio de información oficial

---

<sup>102</sup> Exposición de motivos de la Nueva Ley del ISSSTE, Ibíd, Pág. 9

<sup>103</sup> Exposición de motivos de la Nueva Ley del ISSSTE, Ibíd, Pág. 15.

<sup>104</sup> Exposición de motivos de la Nueva Ley del ISSSTE, Ibíd, Pág. 16.

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación *Al día con la corte*, ha señalado que se trata de más de dos millones<sup>105</sup>. Se trata, sin duda, de un hecho histórico e inusitado que es capaz de colocar una norma jurídica entre las coordenadas de la legalidad y la legitimidad, y cuestionarla con base en los supuestos fundamentos y principios generales del derecho. De acuerdo al propio diagnóstico presentado para la aprobación de la nueva ley, en el régimen obligatorio se cuenta con alrededor de 2.8 millones de asegurados y pensionados y si se incluye a sus familiares, existen alrededor de 10 millones de personas que por esta vía reciben cobertura de servicios médicos<sup>106</sup>.

Si bien es cierto, que no fue posible demostrar el interés jurídico en los 2 millones de juicios que se promovieron, también es cierto, que mucho tiene que ver con la estrategia con la que fue presentada dicha ley. En última instancia, las cifras señaladas solo sirven para dar mínima cuenta del rechazo que generó, y la falta de legitimidad, de la nueva legalidad en materia de seguridad social para los trabajadores del Estado.

Fue tal la magnitud de trabajo que se acumuló en el Poder Judicial que fue necesario crear un juzgado auxiliar que se dedicase exclusivamente a tramitar lo correspondiente al juicio de amparo.

En esta investigación se encontraron 3 tipos de demandas de amparo contra la nueva ley: la que elaboró la Unión de Juristas de México, la que elaboró la Convención Nacional Democrática y la que elaboró el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares; los tres tipos de demandas fueron similares, lo que facilitó la labor del Poder Judicial. A continuación se numeran brevemente los más importantes argumentos que se esgrimieron en las demandas de amparo, tomando como base el elaborado por la Unión de Juristas de México, pues es el que se observa mejor elaborado:

---

<sup>105</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación “Avala Corte Nuevo Régimen de Pensiones en el ISSSTE” en *Al día con la Corte*, miércoles 18 de junio de 2008: Citando “Con esta decisión, la Corte desecho el principal argumento que esgrimieron los abogados de los más de 2 millones de trabajadores que firmaron las demandas de amparo en contra de las reformas a la nueva ley”

<sup>106</sup> Exposición de motivos de la Nueva Ley del ISSSTE, *Ibíd*, Pág. 4, diagnóstico.



- i. La ley es inconstitucional y afecta de fondo los derechos sociales adquiridos, privatiza la seguridad social, cancela y/o limita los derechos de protección por accidentes y enfermedades profesionales, jubilación, invalidez, vejez y muerte, establece regímenes discriminatorios para los nuevos trabajadores al servicio del estado y deroga la obligación del Estado de otorgar la seguridad social a sus trabajadores contrariando la fracción XI del apartado B del artículo 123 constitucional.
- ii. El aumento de las aportaciones del trabajador a 6.75 por ciento de su salario genera inequidad social y falta de compromiso del Estado con sus trabajadores.
- iii. Se transfiere el derecho a la seguridad social al ámbito privado, atribuyendo al trabajador la obligación de contratar con instituciones privadas un seguro de retiro que la constitución le garantiza.
- iv. Desaparece y deroga el derecho a la jubilación violando el artículo 133 constitucional al privatizarla
- v. El artículo 3º cancela el derecho a la indemnización global establecido en los artículos 3º, 87 y 88 de la ley abrogada.
- vi. El nuevo tabulador establecido en el artículo 17 de la nueva ley del ISSSTE invalida al tabulador anterior reduciendo el monto de las pensiones de los trabajadores.
- vii. Se incrementan de manera desproporcionada las cuotas de seguridad social en perjuicio del trabajador.
- viii. El trabajador aportara 10.625 por ciento de su sueldo (cuando aportaba 8%) cuando los salarios han subido en promedio 5% y se aumenta la edad para jubilación hasta en 10 años.
- ix. Los nuevos servicios de seguridad social no están organizados conforme lo previsto por el artículo 123 constitucional.
- x. Los artículos 14, 20, 25, 29, 36, 63, 109, 110, 167, 170, 171, 210, 225 y 226 de la nueva ley del ISSSTE presentan inconsistencias que lesionan los derechos de los trabajadores pues no prevén mecanismos claros para nombrar al director general del instituto y prevé la suspensión de servicios cuando la entidad o institución a la que pertenece deja de cubrir las cuotas o aportaciones.

- xi. El PENSIONISSSTE, organismo que administrará recursos de los trabajadores se regirá con base en estrategias políticas y no reglas financieras, lo que se presta a la especulación de dichos recursos.
- xii. El artículo cuarto transitorio otorga a los trabajadores que se encuentran cotizando y activos al 01 de abril de 2007 el derecho a que se les reconozcan los periodos cotizados con anterioridad dejando a quienes no tienen licencia o se encuentran sin goce de sueldo en una laguna jurídica con el riesgo de perder su antigüedad laboral.
- xiii. El artículo 10 transitorio plantea dos nuevos regímenes y no manteniendo al anterior, aplicándose de manera retroactiva en perjuicio de los trabajadores.
- xiv. El artículo noveno transitorio disminuye la base para determinar la cuantía de la pensión y el valor del bono de pensión del ISSSTE, pues cambia y disminuye su forma de determinación.
- xv. El artículo décimo transitorio reduce la base sobre la cual se considerara la pensión y agrega requisitos.
- xvi. La nueva ley del ISSSTE aboga los derechos de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, afianza un sistema de seguridad privada y elimina la competencia del derecho del trabajo y la jurisdicción de los tribunales laborales en la aplicación de la seguridad social al trasladarlas al ámbito del derecho administrativo y del derecho mercantil otorgando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la interpretación y aplicación de la nueva ley.
- xvii. La nueva ley remite la seguridad social al ámbito privado y la excluye del ámbito laboral y viola además, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) porque otorga facultades a la SHyCP que ya están circunscritas a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS).
- xviii. La nueva ley viola la garantía de legalidad al contravenir lo establecido en el Código Fiscal de la Federación y utilizar las aportaciones para fines distintos a lo señalado en éste, que será utilizarlo para las ganancias de particulares.
- xix. No se cumplieron los requisitos esenciales del procedimiento de publicación (se publicó en sábado) contrariando la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA).

xx. La ley se firmo sin el refrendo de los secretarios de Estado violentándose el artículo 92 constitucional<sup>107</sup>.

### **La interpretación del derecho.**

La ponente del proyecto fue la Ministra Margarita Luna Ramos. No ha sido posible localizar dicho documento, si embargo, se ha accedido al la discusión completa del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Lo primero que analizó el pleno de la Suprema Corte fue su competencia y la personalidad del actor. Posteriormente discutió la forma en que se analizaría la ley impugnada, es decir, si la estudiaba como un sistema en su integridad o únicamente analizaba los artículos impugnados. La decisión fue estudiar el sistema en su integridad y posteriormente particularizar en lo referente a la constitucionalidad de los artículos impugnados. Al estudiarse en su integridad, fue necesario analizar el procedimiento legislativo. También se votó a favor de la suplencia de la queja a favor del demandante por tratarse de trabajadores, por lo que ésta operó en sentido amplio.

Cuando se discutió el procedimiento legislativo, se analizó particularmente el hecho de que no haya participado la Comisión de Estudios Legislativos de Senado, tal y como lo establece la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos<sup>108</sup>, pues únicamente se turnó a las comisiones de Seguridad Social y de Hacienda y Crédito Público. En este caso, el proyecto de la Ministra Luna Ramos declaró subsanable esta omisión, y al discutirse el tema, el único Ministro que opinó al respecto fue José Ramón Cossío Díaz. Los demás ministros no opinaron al respecto y decidieron votar a favor del proyecto, considerando que dicha violación era subsanable:

---

<sup>107</sup> En las demandas de amparo se consideraron violados, los artículos 1, 13, 14, 16, 92, 123 “A” fr. XXVII, 123 “B” fr. XI y 133 constitucionales.

<sup>108</sup> Artículo 89. La Comisión de Estudios Legislativos conjuntamente con las otras comisiones ordinarias que correspondan, hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos. Dicha Comisión se podrá dividir en las secciones o ramas que se estime conveniente.

...a mí me parece que esta no es una de las violaciones compurgables, y por ende creo que en este aspecto, y lo cual tiene la consecuencia de afectarlo en su totalidad, la Ley es inválida, insisto, porque a mi parecer no es compurgable...<sup>109</sup>

Uno de los debates más importantes se dio en torno al artículo 10 transitorio, el cual establecía las dos formas de jubilación para los trabajadores en activo. Para quienes impugnaron lay ley, este artículo creó un nuevo sistema de pensiones y no reformaba el vigente, y por lo tanto violaba el principio de irretroactividad de la ley.

En este caso la Corte decidió declarar constitucional el artículo e inconstitucional la fracción IV porque según sus criterios violaba los artículos 16 y 123 constitucionales. Esta fracción señalaba la forma de calcular el monto de la pensión, condicionando el sueldo base a una antigüedad de tres años con él:

IV. Para calcular el monto de las cantidades que correspondan por Pensión, se tomará en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador, siempre y cuando el trabajador tenga una antigüedad mínima en el mismo puesto y nivel de tres años. Si el trabajador tuviere menos de tres años ocupando el mismo puesto y nivel, se tomará en cuenta el sueldo inmediato anterior a dicho puesto que hubiere percibido el trabajador, sin importar su antigüedad en el mismo

Eliminando dicha condición se declararon constitucionales los demás artículos impugnados, es decir, los artículos 102, 31, 62 fracción II primer párrafo, y duodécimo transitorio.

Por otra parte, la Corte también declaró inconstitucionales los párrafos segundo y tercero del artículo 25, el último párrafo del artículo 60 y el artículo 136. Los párrafos del artículo 25 declarados inconstitucionales señalaban que se podía negar la atención y los servicios a los trabajadores cuyo patrón no hubiese pagado las cuotas aportaciones y descuentos al Instituto<sup>110</sup>. El último párrafo del artículo 60 señalaba que en caso de accidentes por riesgo

---

<sup>109</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 16 de junio de dos mil ocho*, en [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx), Pág. 79.

<sup>110</sup> Artículo 25. En caso de que alguna Dependencia o Entidad incumpla por más de seis meses en el entero de las Cuotas, Aportaciones y Descuentos previstos en esta Ley, el Instituto estará obligado a hacer público el adeudo correspondiente.

Transcurridos doce meses, consecutivos o dentro de un periodo de dieciocho meses, de incumplimiento parcial o total del entero de Cuotas, Aportaciones y Descuentos, el Instituto podrá suspender, parcial o totalmente, los seguros, prestaciones y servicios que correspondan al adeudo, para lo cual bastará con una

de trabajo no se reconocería el riesgo del trabajo si éste no era notificado tal y como lo señala el artículo, es decir, dentro de los treinta días hábiles en que haya ocurrido<sup>111</sup>. El artículo 60, que en su totalidad fue declarado inconstitucional, señalaba los casos donde el cónyuge supérstite no tenía derecho a pensión, y que suponían la mala del matrimonio para la obtención de una pensión:

Artículo 136. No tendrá derecho a Pensión el cónyuge supérstite, en los siguientes casos:

I. Cuando la muerte del Trabajador o Pensionado acaeciera antes de cumplir seis meses de matrimonio;

II. Cuando hubiese contraído matrimonio con el Trabajador después de haber cumplido éste los cincuenta y cinco años de edad, a menos que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del matrimonio, y

III. Cuando al contraer matrimonio el Pensionado recibía una Pensión de riesgos del trabajo o invalidez, a menos de que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del matrimonio.

Las limitaciones que establece este artículo no regirán cuando al morir el Trabajador o Pensionado, el cónyuge compruebe tener hijos con él

Finalmente se estudió y declaró la constitucionalidad de la nueva ley del ISSSTE. De nueva cuenta, es necesario citar algunas de las opiniones con las que los ministros de la Corte sustentaron la decisión de avalar la ley. Para el Ministro Salvador Aguirre los amparos tenían como finalidad proteger un interés y derecho creados por parte de la burocracia que es inconcebible frente a las necesidades del Estado:

Ante esto, se me puede decir: pero es que el Estado paternalista, desde el momento y hora en que aumentó la edad; aumentó los años de servicios y las cuotas, no podía hacerlo porque estaba trabado en conexión con las leyes vigentes de cuando el burócrata empezó a trabajar al servicio del Estado; esto no lo concibo; no puede haber derecho creados en contra de las posibilidades reales del instrumento llamado Estado<sup>112</sup>.

---

notificación por escrito al titular de la Dependencia o Entidad respectiva con sesenta días de anticipación. La Junta Directiva y el Director General del Instituto decidirán sobre el ejercicio de la suspensión dispuesta en el presente párrafo.

En el caso previsto en el párrafo anterior, la Dependencia o Entidad morosa asumirá la responsabilidad y las consecuencias legales que resulten por la suspensión de los beneficios previstos en esta Ley.

<sup>111</sup> El último párrafo de artículo 60 señalaba: “No procederá la solicitud de calificación, ni se reconocerá un riesgo del trabajo, si éste no hubiere sido notificado al Instituto en los términos de este artículo”.

<sup>112</sup> Aguirre Salvador, Opinión durante la discusión de la nueva ley del ISSSTE, <http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/969A7270-0F85-4626-B5A9-DFFA4F16C6AF/0/PL20080617.pdf>

Por su parte, el Ministro Mariano Azuela opinó que la individualización de los ahorros de los trabajadores y su burzatilización contienen un profundo sentido social:

...La migración al nuevo sistema, la iniciativa plantea la migración hacia este nuevo sistema de cuentas individuales, con un profundo sentido social y absoluto respeto a los derechos laborales de los trabajadores; ¡pongo énfasis!, no se trata de hacerle una trampa a los trabajadores, se establece un sistema en que pueden migrar al nuevo sistema de la Ley, pero con sentido social y con absoluto respeto a los derechos laborales; la propuesta respeta los derechos de los jubilados, y reconoce amplia y cabalmente los beneficios 28 pensionarios de los trabajadores activos...<sup>113</sup>

De esta manera, a pesar de la rapidez del procedimiento para la aprobación de la nueva ley del ISSSTE y de los errores que en éste hubo, así como su palpable ilegitimad, la Corte avaló la creación de un nuevo sistema de pensiones y su administración vía la bursatilización de los ahorros de los trabajadores.

##### **5. La reforma postergada: las relaciones jurídico- laborales.**

El debate sobre la *necesidad* de reformar el artículo 123 constitucional y sus leyes reglamentarias comenzó alrededor de 1988. Los primeros en presentar una propuesta de reforma en el neoliberalismo fueron los sectores empresariales, en voz de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), quienes en 1989 presentaron una propuesta para una nueva Ley Federal del Trabajo. Como respuesta el gobierno mexicano creó una Comisión Revisora de la Ley Federal del Trabajo, pero ante las dificultades para realizar dichas transformaciones, particularmente ante la oposición hecha pública por parte de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), se optó por iniciar modificando y flexibilizando los contratos colectivos de las empresas estatales<sup>114</sup>:

Bajo la férula del ministro del trabajo de ambos presidentes, Arsenio Farrell Cubillas, los trabajadores de la aviación, de la minería y de la siderurgia, de las telecomunicaciones y de la banca experimentaron cambios profundos en sus contratos colectivos sin que por ello hubiera sido necesario cambiar la LFT<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Azuela Mariano, Opinión durante la discusión del la nueva ley del ISSSTE, <http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/969A7270-0F85-4626-B5A9-DFFA4F16C6AF/0/PL20080617.pdf>

<sup>114</sup> Cabe señalar que con la firma del Tratado de Libre Comercio de México con Estados Unidos de Norteamérica y Canadá (TLCAN), los tres países firmaron un Acuerdo de Cooperación Laboral (ACL), que terminó siendo un anexo del (TLCAN)

<sup>115</sup> Zapata Francisco, *La negociación de las reformas a la Ley Federal del Trabajo 1989-200*, en Revistas del COLMEX, Página electrónica: [http://revistas.colmex.mx/revistas/7/art\\_7\\_1145\\_8726.pdf](http://revistas.colmex.mx/revistas/7/art_7_1145_8726.pdf), Pág. 83.

En 1995 el Partido Acción Nacional (PAN) presentó una iniciativa de reformas al artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo, pero no tuvo repercusión y fue dejada de lado. Según Francisco Zapata, investigador del Colegio de México, el papel que el sector obrero jugó durante la configuración estatal mexicana en el Estado de Bienestar, la impugnación y crisis política derivada del proceso electoral de 1988, la prioridad del gobierno mexicano por firmar el TLCAN, y la crisis económica que inició a fines de 1994, imposibilitaron políticamente avanzar con la llamada reforma laboral: “en suma, durante el periodo 1988- 2000, la postergación o la cancelación de la reforma de la LFT se inscribió en un panorama gobernado por variables políticas de gran importancia”<sup>116</sup>

Tras el proceso de alternancia electoral del año 2000, el nuevo gobierno contó con una amplia legitimidad social, lo que le dio la base para creer que finalmente era posible impulsar la contrarreforma laboral sin modificar el artículo 123 constitucional sino su ley reglamentaria del aparatado “A”; así, en diciembre de 2002 la Secretaría del Trabajo y Previsión Social presentó a la Cámara de Diputados una nueva iniciativa de reforma laboral:

*La Iniciativa de Reforma a la Ley Federal del Trabajo se presentó al Pleno de la Cámara de Diputados el 12 de diciembre de 2002, por conducto de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), avalada por los partidos PRI, PAN y PVEM; por las organizaciones patronales COPARMEX, CANACINTRA y CONCANACO; por la Secretaría del Trabajo y previsión Social en su calidad de representante del gobierno federal y con el aval del Congreso del Trabajo*<sup>117</sup>

La iniciativa de reforma proponía, entre otros:

- a) Sustituir el término “patrón” por el de “empleador” en toda la Ley Federal del Trabajo, porque “remite a una relación de conflicto entre los directores de la empresa y los trabajadores, reemplazándola por el concepto actual de

---

<sup>116</sup> Zapata, *Ibíd.*, 100.

<sup>117</sup> Sotelo Valencia Adrián “La reforma laboral: La Ley Abascal”, en *Revista Trabajadores* número 37, Universidad Obrera de México, pág. 4, versión electrónica en <http://www.redem.buap.mx/acrobat/adrian14.pdf>

“empleador”... que supone un vínculo cooperativo y de colaboración con los trabajadores y sus organizaciones sindicales en el seno de la empresa”<sup>118</sup>

- b) Nuevas modalidades de contratación y nuevos criterios de ascenso en las empresas.
- c) Impulsar incentivos laborales para “fomentar la productividad”.
- d) Impulsar la libre sindicalización y el pluralismo sindical para “fortalecer la libertad sindical”.

Las nuevas modalidades de contratación laboral que establecía la propuesta de reforma son el contrato por temporada y el contrato por capacitación inicial, así como el establecimiento de un periodo de prueba no mayor a 30 días y prorrogable hasta 180 para que el empleador pueda verificar que el trabajador “cumple con los requisitos y conocimientos necesarios para desarrollar el trabajo”<sup>119</sup>.

El contrato de capacitación inicial duraría de 3 a 6 meses sin responsabilidad para el patrón de continuar la relación laboral y establecía la posibilidad de realizar *contratos de trabajo por tiempo indeterminado para labores discontinuas* para labores fijas y periódicas de carácter discontinuo, es decir, cuando no es necesaria la relación laboral en todo momento, y por lo tanto pueda suspenderse la remuneración.

Destaca en la iniciativa, la propuesta de reforma al artículo 22 de la ley laboral. El artículo vigente establece que está prohibida la utilización del trabajo de los menores de 14 años y de los mayores de esta edad y menores de dieciséis que no hayan terminado la educación obligatoria. La propuesta de reforma limita la restricción a aquellos menores que no han terminado la educación primaria, es decir, promueve la contratación de los jóvenes mayores de 14 años que hayan terminado la educación primaria aunque dejen de estudiar. No obstante, la propuesta de reforma no se realizó en el pleno de la Cámara de Diputados “debido a la persistente oposición del sindicalismo oficial a algunas de las propuestas”<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> Gaceta parlamentaria, *Iniciativa de los sectores. Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo, presentada por el Diputado Roberto Ruíz Ángeles, a nombre de integrantes de los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PVEM, en la sesión del jueves 12 de diciembre de 2002*, mimeo.

<sup>119</sup> Gaceta parlamentaria, *Iniciativa de los sectores. Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo, presentada por el Diputado Roberto Ruíz Ángeles, a nombre de integrantes de los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PVEM, en la sesión del jueves 12 de diciembre de 2002*, mimeo

<sup>120</sup> Zapata, *Ibíd.*, Pág. 101.



Sin embargo, el hecho de que hasta el momento la reforma laboral no se haya concretado no significa que la contraofensiva del capital contra el trabajo se haya detenido en esta materia, ya que por la vía de los hechos, la reforma laboral ha avanzado en México. Carlos Salas ha señalado que de la totalidad de trabajos creados entre el año 2000 y el 2004, únicamente un 5 por ciento fue creado por patrones y el porcentaje de trabajadores eventuales entre 2005 y 2006 es superior en un 50 por ciento al de trabajadores por tiempo indeterminado:

...entre el segundo trimestre del 2000 y el segundo trimestre del 2004 se crearon 2803908 puestos de trabajo, de los cuales el 54% fueron trabajos asalariados, el 5% fueron de patrones y el 43% fueron empleos por cuenta propia...

... Al examinar el tipo de ocupaciones creadas en el conjunto de la economía, destacó un hecho inquietante entre los nuevos empleos asalariados: el que el 48.3% no tenga contrato escrito. No es de extrañar, entonces que el 44.4% de estos puestos no cuenten con ninguna prestación laboral. En conclusión, los últimos años vieron un incremento en la precariedad del trabajo... El mantenimiento del actual modelo de desarrollo no deja mucho espacio para la esperanza de una mejora en los niveles de vida de las mayorías de este país<sup>121</sup>

## **6. Los límites de la legalidad: el caso de los contratos de servicios múltiples.**

Por cuestiones de tiempo y espacio, para finalizar el presente capítulo únicamente haremos referencia a los llamados *contratos de servicios múltiples* que ha firmado la empresa estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX) con la iniciativa privada. Se trata únicamente de hacer referencia a la existencia de ciertos contratos de los cuales se ha discutido la constitucionalidad, debate que necesariamente requiere ser el objetivo particular de la investigación política y académica. De acuerdo al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, corresponde exclusivamente a la Nación la explotación del petróleo y se encuentra prohibida cualquier explotación por particulares:

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia

---

<sup>121</sup> Salas Carlos, *Empleo e ingresos en México, 2001- 2006, Un balance inicial*, en <http://www.colombiare.org/documentos/Ponencias%20pdf/575.pdf> Pág. 159

no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines<sup>122</sup>

Ante una normatividad tan estricta en materia de explotación petrolera, y ante la dificultad y lo emblemático que resulta para la historia del país la entrega de estos recursos a la iniciativa privada, particularmente a la inversión extranjera como lo plantea el modelo neoliberal, ha sido necesario establecer estrategias en el léxico de los contratos que logren disfrazar las violaciones constitucionales. En palabras del director general de Pemex entre 1994 a 1999, se trata de contratos que disfrazan el ingreso del capital privado en la empresa pública:

El texto de los contratos de servicios múltiples elude con todo cuidado hacer referencia explícita a dichas actividades (se refiere a la producción y la operación integral de campos de producción), ya sea adjudicándolas al contratista o reservándolas a Pemex. En el cuerpo del contrato y en sus anexos se lista una serie amplia y detallada de actividades específicas que podrán ser realizadas por el contratista, pero no establecen explícitamente quién integra y coordina el *continuum* de tareas. Tampoco se precisa la responsabilidad del contratista respecto a fases cruciales de la operación petrolera como son, por ejemplo, las funciones de interpretación de datos y características del subsuelo, la administración de yacimientos y el manejo mismo de la producción. La obligación que tiene el contratista de entregar a Pemex el gas extraído dentro de especificación no sólo presupone que lo produce él mismo sino que también opera las unidades de acondicionamiento y proceso del gas, así como las líneas de recolección. Es posible que el objeto de estas omisiones sea eludir susceptibilidades políticas. Pueden ser también reflejo de problemas legales fundamentales. En cualquier caso la ambigüedad e imprecisión son fuente potencial de problemas en la administración de los contratos y no resuelve la querrela sobre la legalidad de los mismos planteada en el Congreso<sup>123</sup>

Más allá de la inconstitucionalidad en la que se incurre en los contratos de servicios múltiples, es necesario nuevamente observar la estrategia mediante la cual se otorga cierta seguridad jurídica a las empresas que los han firmado, en virtud de que por medio de un cuidadoso léxico jurídico y político se violenta la Constitución, se entregan los recursos naturales del país a intereses particulares, y hasta la reforma de 2008, sin alterar la legislación que regula la materia.

---

<sup>122</sup> Artículo 27 constitucional, sexto párrafo.

<sup>123</sup> Lajous Adrián “La cuenca de Burgos y los contratos de servicios múltiples” en Diario *La Jornada*, Suplemento Perfiles, 14 de octubre de 2008, Pág. 12.

## **7. La crisis del sistema político.**

Tal y como ocurrió con el caso Argentino, la desarticulación del Estado que se llevó a cabo con el proyecto neoliberal, aceleró la deslegitimación del Estado mexicano. Aquella época en la que la respuesta a las demandas sociales provenía del partido único quedó atrás. A partir de la implementación del modelo neoliberal (1982) aumentó el abandono a las clases sociales inferiores y se impulsó la búsqueda individual de la resolución a los problemas colectivos. El año 2006 en México es crucial para entender este proceso de deslegitimación, ya que el proceso electoral de ese año estuvo centrado en la posibilidad de cambiar el modelo de acumulación. Al final, mediante un fraude electoral se impuso el grupo político que se ha negado a transformar estas políticas, y que ante su falta de legitimidad ha optado por la militarización del país y la persecución política de luchadores sociales y defensores de los derechos humanos. Como puede observarse, el patrón de acumulación neoliberal colapsó el sistema político mexicano creado por la Revolución de 1910.

## **V. Estructura jurídica subordinada al neoliberalismo.**

Un texto clásico que los estudiantes de derecho leen durante sus primeros cursos, señala que los fines del derecho son el bien común, la justicia y la seguridad. A partir de esta premisa se entiende que los años que pasan en la facultad son dedicados al conocimiento de las normas jurídicas y otras fuentes del derecho que *per se*, son justas, hechas para el bien común y proporcionan seguridad. Sin embargo, poco se les enseña sobre la dificultad de encontrar el bien común de los habitantes o ciudadanos de un Estado cuando estos tienen intereses contrarios, particularmente cuando pertenecen a clases sociales distintas y en constante confrontación. Por ello, es necesario indagar desde qué perspectiva y postura de clases social se entiende el “bien común” y la “justicia” en el complejo entramado jurídico de cada país.

El presente capítulo confronta brevemente la estructura normativa de México y Argentina (con el apoyo de las normas señaladas en los capítulos anteriores) frente a las reglas de la organización social burguesa y sus transformaciones durante el modelo neoliberal.

### **1. Bien común, justicia y seguridad *versus* libertad, propiedad e igualdad.**

Como ya se señaló, la propiedad, la libertad y la seguridad jurídica, figuras inmersas en los derechos subjetivos, son el núcleo de la estructura jurídica moderna. Por ello el Estado, desde la norma fundante, se obliga a respetar y hacer respetar la propiedad de sus ciudadanos, sin diferenciar el uso y destino de cada una de estas propiedades, es decir, sin distinguir entre la propiedad de *uso* y la propiedad privada de los medios de producción. En el caso argentino, así lo estipula el artículo 17 de la Constitución Nacional:

Art. 17.- La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley...

En el caso mexicano, si bien la Constitución Política señala en su artículo 27 que la propiedad originaria de todo el territorio nacional corresponde a la Nación (como todo lo

abstracto que pueda significar el concepto), también reconoce en su artículo 16 el respeto a la propiedad privada en abstracto:

Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones...

En el caso de la libertad, el discurso liberal y sus construcciones jurídicas tampoco hacen diferencia entre la libertad comercial y cualquier otro tipo de libertad; de esta manera se tiene la misma libertad para comprar fuerza de trabajo que para venderla. Esta es la explicación por la que la constitución mexicana ha señalado en su artículo 5 el derecho de cualquier persona a dedicarse al comercio que más le acomode:

Art. 5.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos...

Y para cumplir con esta finalidad, además de la defensa de su propiedad y libertad, le apoya e impulsará en sus actividades económicas:

Art 25...

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

...

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución

En el caso argentino los artículos 14 y 19 realizan la misma operación ideológica al defender tanto la libertad de contratar como la de contratarse:

Art. 14.- Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: *de trabajar y ejercer toda industria lícita*; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; *de usar y disponer de su propiedad*; *de asociarse con fines útiles*; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender

Art. 19.- Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella prohíbe

A diferencia de la protección a la protección y a la libertad, el Estado moderno, al defender la igualdad, separa aquélla que tiene que ver con las condiciones de vida de las personas de la igualdad jurídica, y coloca únicamente a la segunda como norma fundamental. A esta postura filosófica responde la Constitución argentina en su artículo 16:

Art. 16.- La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. *Todos sus habitantes son iguales ante la ley*, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas

Y la Constitución Política mexicana en su artículo primero:

Art. 1.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

En ambos casos el ideal de igualdad queda reducido a la igualdad de derechos, tal y como lo postula el estado moderno.

Como puede observarse, la triada *libertad- propiedad- igualdad jurídica* expresa en ambas constituciones, sustenta la filosofía liberal de sus respectivos estados. Además, la triada, como construcción jurídica se esconde, tanto filosófica como materialmente, dentro del listado de derechos subjetivos que reconoce cada constitución.

De esta manera puede observarse que la base filosófica *libertad- propiedad- igualdad jurídica* coloca las coordenadas bajo las cuales se rigen los ciudadanos del estado moderno y no los ideales de justicia y bien común.

## **2. El modelo económico neoliberal y las reformas estructurales.**

Ya se ha señalado que el patrón de acumulación neoliberal, tiene como ejes centrales la flexibilización laboral, el retiro del Estado de las actividades económicas, la privatización de las empresas estatales, la apertura comercial, la liberalización financiera, la disminución y transformación de las instituciones de desarrollo social y la autonomía de los bancos

centrales. A continuación observaremos las coincidencias en las reformas de la estructura jurídica de los estados analizados con dichos ejes.

### **A. La reforma laboral.**

En el caso de la flexibilización laboral en Argentina, todas las reformas realizadas desde 1976 bajo la dictadura militar y hasta el colapso del régimen político en 2001, tienen como característica la eliminación de los derechos laborales, y la búsqueda de una extracción mayor de plusvalor a través de la eliminación de las obligaciones patronales para con el trabajador. Se trata no sólo de una reforma laboral que flexibiliza los contratos laborales, sino de un constante golpeteo realizado a través de leyes y decretos de necesidad y urgencia que precarizan las condiciones laborales, y por tanto, afectan la calidad de vida de los trabajadores en aras de mayores ganancias para el capital. En el caso mexicano, si bien la reforma no ha prosperado, esta se ha presentado constantemente a su discusión en el Congreso de la Unión y en los medios de comunicación, mediante la exigencia de seguridad jurídica para quien desea crear empleos. Además, según información proporcionada por Carlos Salas,<sup>1</sup> la reforma laboral ha avanzado en México por la vía de los hechos, simulando una legalidad inexistente. De esta manera, en ambos casos se atiende a la flexibilidad laboral dictada por el modelo neoliberal.

### **B. Los sistemas de pensiones.**

Tanto en México como en Argentina se trasladó el ahorro de la jubilación de los trabajadores para su uso por el capital privado a través del mercado de valores. En México se realizó vía las reformas de 1995 y la cuestionada nueva ley del ISSSTE de 2006 recién mencionada. En Argentina se realizó a partir de las reformas en materia laboral, con las reducciones a las aportaciones de los patrones, y con la creación, en 1993 de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), y las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (ART) en 1996. A través de estas reformas se atendió a los requerimientos del patrón de acumulación.

---

<sup>1</sup> Véase capítulo III.5 “La reforma postergada: las relaciones jurídico- laborales.”

### **C. La privatización de las empresas públicas.**

En el primer capítulo se comentó que otra de las exigencias del neoliberalismo es la privatización de las empresas públicas y de todos aquellos espacios donde puedan obtenerse ganancias. En México, dicho proceso se inició en 1983 y no fue necesario impulsar ley alguna que le sustentase jurídicamente, en virtud de que la Constitución Política señala como regla general el derecho de los particulares de realizar actividades económicas y sólo señala las excepciones a esta máxima. Estas excepciones fueron disminuidas mediante las reformas constitucionales 103, 120, 121, 124, y 125<sup>2</sup> mediante las cuales se permitió la inversión de capital privado en las comunicaciones vía satélite y los ferrocarriles, se impulsó la figura de la concesión de los servicios públicos, se sometió la tierra a las dinámicas del mercado, se ampliaron las áreas susceptibles de privatización y se amplió la participación de los particulares en la impartición de la educación.

En Argentina, las privatizaciones iniciaron bajo el discurso de la emergencia nacional en 1989, después del primer gobierno constitucional. Para ello se utilizaron dos leyes que prácticamente remataron el país, la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica<sup>3</sup>, y su respectivo decreto- cronograma de privatizaciones<sup>4</sup>. Estas leyes ordenaban rematar los bienes nacionales en un tiempo máximo de 180 días con la supuesta finalidad de obtener la solvencia económica que requería el país. No deja un buen sabor de boca encontrar en uno de los diarios de mayor circulación los anuncios estatales ofertando los bienes *innecesarios* para su gestión, pues significa también imaginar que los fines del estado (desde donde se miren) se han cumplido.

Como puede observarse, en materia de empresas públicas, tanto las reformas constitucionales en México, como las leyes de emergencia en Argentina, de nuevo respondieron a las exigencias del neoliberalismo.

---

<sup>2</sup> Diario Oficial de la Federación, 03 de febrero de 1983, 06 de enero de 1992, 05 de marzo de 1993 y 20 de agosto de 1993 respectivamente.

<sup>3</sup> Boletín Oficial, 23 de agosto y 25 de septiembre de 1989 respectivamente.

<sup>4</sup> Boletín Oficial 12 de noviembre de 1991



#### **D. La autonomía del banco central.**

Para el caso de la autonomía del banco central, es posible observar que tanto en México, de nuevo mediante una reforma constitucional<sup>5</sup>, como en Argentina, mediante una nueva Carta Orgánica del Banco Central<sup>6</sup>, se cumplió con dicha exigencia reformando su objetivo principal, centrándolo en el mantenimiento del valor de la moneda, y limitando el uso de las reservas económicas al cumplimiento de este objetivo.

#### **E. La filantropía como mirada social.**

A pesar de la prohibición de utilizar los recursos estatales para el desarrollo social y de pensar en la población como sumatoria de individuos egoístas racionales, el neoliberalismo mira de cierta forma los estratos sociales más desprotegidos; sin embargo, desde su perspectiva, el problema debe atenderse no mediante políticas estatales de desarrollo social, sino mediante la filantropía y la focalización de los pobres extremos.

Por ello, la filantropía debe ser honrada, particularmente cuando se organizan acciones que la impulsan. La forma en que suele agradecerse la preocupación y atención de la pobreza por parte de particulares es a través de exenciones fiscales, tal y como lo observó el ministro de la Suprema Corte de Justicia en México Guillermo Ortíz en la discusión sobre la constitucionalidad del Reglamento de la Ley General del Desarrollo Social. Por su parte, la focalización de la pobreza extrema supone un ahorro de los ingresos estatales hasta ahora no demostrado, pero que impulsa a los *individuos* en pobreza extrema a participar en el mercado. Esta situación nos orienta a preguntar si la focalización de la pobreza extrema, en sociedades donde la pobreza extrema es la dominante, no rompe con la propia lógica de la focalización al generalizar los programas que son individualizados pero que, por la cantidad de población que atienden, son generales.

---

<sup>5</sup> Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 1993 (125)

<sup>6</sup> Boletín Oficial, 22 de octubre de 1992.

## **F. Los recursos naturales.**

Mediante distintos ordenamientos jurídicos, vinculados particularmente con los privatizadores de las empresas públicas, también se han entregado los recursos naturales de América Latina a los particulares, que en este caso suelen ser empresas trasnacionales. Esta ha sido una exigencia del neoliberalismo que muestra la transferencia de recursos al centro de la economía mundial. En los casos de México y Argentina se puede observar como las normas jurídicas otorgan la seguridad y libertad que el capital trasnacional requiere para explotar dichos recursos.

En los casos estudiados pudo exhibirse el papel de las normas jurídicas que ordenaron la venta de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales a la española REPSOL para la extracción y explotación del petróleo argentino y el de los contratos de servicios múltiples que ha firmado el gobierno mexicano con las compañías petroleras trasnacionales, así como la seguridad jurídica que otorga la reforma al artículo segundo de la Constitución Política mexicana, para la explotación de los territorios indígenas por parte de las trasnacionales.

## **G. La reforma fiscal.**

La materia fiscal incluye una diversidad de áreas que son gravadas por el Estado. En México es posible observar que la desgravación al capital se ha hecho mediante la filantropía, las exenciones fiscales, la eliminación de aranceles y la nueva ley de inversión extranjera de 1993. Todavía está pendiente una iniciativa de reforma fiscal que pretende gravar el consumo alimentos y medicinas.

En el caso argentino la reforma fiscal inició en la época de la dictadura con algunos decretos de desregulación, pero cobró mayor fuerza con la Ley de Emergencia Económica de 1989 y el decreto de desregulación de 1991. Además, durante el proceso de reforma laboral, siempre se estuvo exentando de cargas al patrón en aras de la productividad y la creación de empleos.

### 3. El uso del derecho en las reformas estructurales.

La presente investigación ha abordado una amplia gama de leyes, reformas e interpretaciones jurídicas que responden al patrón neoliberal, pero sin duda, también hay muchas que por razones de tiempo y espacio tuvieron que quedar fuera ella. Por ejemplo, habría que analizar las leyes conocidas como *Monsanto*, que tanto en Argentina como en México permiten el uso de semillas transgénicas en la producción de alimentos, así como las reformas que en los dos países han penalizado la resistencia y protesta social. Dentro de las interpretaciones jurídicas, quedó fuera la decisión de la Corte sobre el *anatocismo* en México, que permitió que los bancos cobraran intereses sobre los intereses de una deuda principal, y que dejaron, a miles de familias en la calle, pues se calcula que para 1998 eran alrededor de 10 millones los deudores bancarios. También las diversas resoluciones judiciales en Argentina que han favorecido a la empresa *Telefónica*, cuando esta no ha pagado los despidos injustificados de sus trabajadores y las que han beneficiado a la transnacional Benetton, en el despojo de las tierras mapuches en la Patagonia.

Como puede observarse, el modelo neoliberal no sólo utiliza reformas constitucionales. Se valió de leyes secundarias, decretos, reglamentos, resoluciones de litigios y resoluciones de la Corte de cada país para imponer su proyecto de estado y de estado de derecho, al grado que hizo sucumbir el proyecto social de la Constitución mexicana y las reformas peronistas en Argentina.

A partir de estas experiencias se puede observar también cómo el derecho es utilizado para conseguir los objetivos del modelo económico y en favor de las clases sociales dominantes. Sus exigencias han sido tan altas que se han generado figuras jurídicas anómalas pero de amplia utilidad para la continuidad de la dominación y la acumulación, por ejemplo, en México la separación entre áreas estratégicas y áreas prioritarias de la economía, la legalización del anatocismo, la existencia de reglamentos de mayor jerarquía que las leyes y los contratos de servicios múltiples, y en Argentina la existencia de leyes reservadas y secretas, decretos de necesidad y urgencia, decretos- cronograma, el veto parcial de las leyes, las facultades legislativas del ejecutivo, y los súper- poderes.

Ya sean ordinarias o anómalas, las normas que forman este entramado de figuras jurídicas permiten observar que el proyecto neoliberal utiliza el derecho como una estrategia que otorga seguridad jurídica y certeza al capital sobre los supuestos principios de bien común y seguridad. Incluso, puede observarse que las primeras leyes comentadas tuvieron un planteamiento más sencillo y sincero de las exigencias del modelo, frente a las últimas que se han aprobado. Por poner un ejemplo, la Ley de Emergencia Económica de 1989 en Argentina claramente habló de las privatizaciones de prácticamente todas las empresas estatales, mientras que la nueva ley del ISSSTE de 2006 en México, argumentó que su objetivo es darle viabilidad financiera a un instituto público, sin mencionar el traslado de los ahorros de los trabajadores al capital privado. De hecho, se avanzó tanto en la elaboración de esta ley que por la forma en que trata a los sujetos destinatarios, es prácticamente imposible combatirla por la vía del derecho.

Todas y cada una de las leyes, reformas y resoluciones judiciales estudiadas apoyaron la acumulación de capital, la salida de la crisis del estado benefactor y afianzaron la dominación de clase. Todas y cada una de ellas lo hicieron en nombre de la seguridad, el bien común y la justicia, y reforzaron la libertad, la propiedad y la seguridad jurídica. En todas se pensó en la igualdad jurídica y con todas ella se ahondaron la desigualdad real y económica.

#### **4. Reformas neoliberales en México y Argentina: similitudes y diferencias.**

Tanto en Argentina como en México, el avance del modelo neoliberal ha sido demoledor, en ambos casos ha hecho colapsar al sistema político que en algún tiempo gozó de importante legitimidad. El apoyo de las figuras jurídicas dio sustento legal, y con sus excepciones, sustento legítimo al avance de las reformas que exige el patrón de acumulación. A pesar de sus diferencias temporales, las reformas recorren un camino paralelo, y en ambos casos las resistencias son las que han logrado marcar las diferencias.

El *Proceso de Reorganización Nacional* instaurado en el país del Cono Sur logró afianzar parte importante de las reformas y detener su resistencia. Ello fue sumamente útil a los

gobiernos democráticos, particularmente al de Menem, cuando se atrevió a rematar los bienes del estado en 180 días. Por ello el saqueo se observa más descarnado: al tiempo que persiguen a los que llaman *terroristas* eliminan las conquistas sociales, y cuando se busca justicia y libertad de los presos políticos, se impone el discurso de la libertad de mercado a ultranza.

En México, la resistencia al patrón de acumulación ha sido particularmente abanderada por los pueblos y comunidades indígenas. La confrontación ha llegado al nivel en que la clase dominante se atreve a imponer políticas, leyes y dirigentes sin que medie la legitimidad, y la *lucha contra el narcotráfico*, que puede observarse como política institucional desde 2006, para la oligarquía dominante cumple el mismo papel que el proceso de reorganización nacional argentino.

En este sentido cabe citar al gobernador de facto de la provincia de Buenos Aires Jean Saint, quien en 1977 declaró su intención de terminar con las resistencias a la dominación, bajo cualquier circunstancia:

Primero mataremos a todos los subversivos, luego mataremos a sus colaboradores, después... a sus simpatizantes, enseguida... a aquellos que permanecen indiferentes, y finalmente mataremos a los tímidos<sup>7</sup>

Este discurso, que señala la necesidad de aniquilar a los enemigos, tiene su similitud al que oficialmente recurre el gobierno mexicano, en palabras de Felipe Calderón:

La sociedad nos exige una respuesta de las autoridades de manera coordinada para hacer frente a este cáncer social y demanda acciones concretas para parar a los enemigos de México... Sabemos de la amenaza que representa la peligrosidad de nuestros adversarios y sabemos del enorme daño que le ha causado al país. Sabemos que será una guerra de largo plazo, que no será fácil ni rápido ganarla, que tomará tiempo, que tomará recursos económicos, vidas humanas, pero es una guerra que vamos a ganar...<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Jean Saint, citado en la página del Ministerio de Educación de la República Argentina: <http://74.125.155.132/search?q=cache:TxTaVjboHDQJ:www.me.gov.ar/efeme/24demarzo/frases.html+Prime+ro+mataremos+a+todos+los+subversivos,+luego+mataremos+a+sus+colaboradores,+despu%C3%A9s...+a+s+us&cd=7&hl=es&ct=clnk&gl=ar>.

<sup>8</sup> Felipe Calderón, discurso del 02 de julio de 2007. en

La historia ha demostrado que cuando la burguesía teme perder el control, se acerca ideológicamente al fascismo, que es su último recurso. Los discursos recién citados, muestran este acercamiento, y este temor por el avance de la resistencia social. En ambos casos, el neoliberalismo ha logrado imponer diversas estrategias de dominación, conforme se resiste y asimila su proyecto de sociedad. En el caso argentino, dada la tradición de lucha socialista y anarquista, y el reciente gobierno peronista, fue necesario iniciar el neoliberalismo mediante la dictadura. En el caso mexicano, el rostro más represivo del modelo iniciado recién en 2006, cuando tres ciudades del país se encuentran en franca confrontación con la oligarquía dominante: Chiapas con la insurgencia zapatista, Oaxaca con el levantamiento popular y la capital, con el movimiento cívico de rechazo al fraude electoral.

Los años 2001 en Argentina y 2006 en México, dejan observar el colapso del sistema político provocado por neoliberalismo. Se trata de un modelo económico que atenta contra las bases ideológicas del contrato social, que mediante sus estrategias jurídicas saquea a la población de sus recursos y derechos, y que muestra el rostro más obscuro de la dominación burguesa dependiente y sumamente racista.

## **5. Lo que no cambió.**

Como se ha podido observar a lo largo de este trabajo, las reformas jurídicas aplicadas en los casos de Argentina y México respondieron a las exigencias del modelo neoliberal. Sin embargo, también hubo normas jurídicas que no cambiaron, y se pueden citar innumerables ejemplos, como el que tiene que ver con el estado civil de las personas. Sin embargo, este derecho que no cambió, no lo hizo porque no era necesario. En realidad, el complejo entramado jurídico del estado moderno permea a la totalidad de sus partes, desde el derecho civil hasta el penal y el laboral, tanto el derecho público como el privado, y las reformas impulsadas fueron aquéllas que exigía el modelo económico, las demás, forman parte, *per se*, de la sociedad burguesa.

## VI. Epílogo.

El recorrido histórico sobre las reformas al entramado jurídico en los casos analizados de Argentina y México, ha mostrado la manera en que las normas jurídicas han sido reformadas conforme lo exige el modelo neoliberal bajo el discurso de justicia, seguridad jurídica y bien común. En este recorrido, puede observarse la forma en que es utilizado el derecho para sustentar, legalizar e incluso legitimar un modelo económico que es desfavorable para las clases sociales desposeídas de los medios de producción.

Este análisis nos permite afirmar, tanto a nivel académico como político, que una norma jurídica hace planteamientos políticos, económicos e ideológicos.

Los análisis académicos, si provienen de juristas, comúnmente repiten el contenido de una norma sin preguntarse por qué dice la norma de esa manera las cosas. Los análisis académicos en las ciencias sociales, suelen mirar a la norma como algo establecido en nombre de la justicia y lejano a las relaciones sociales, y pocos suelen observarla como parte de una superestructura derivada de la relación entre clases, pero sin contenido histórico.

Por su parte, los análisis políticos, olvidan el contenido de una norma, aun tratando de impulsar un proyecto alternativo al del estado moderno. Por este motivo, hay pocas discusiones sobre el contenido de las normas jurídicas, aunque muchas de ellas son herederas de las revoluciones burguesas, tal es el caso de las que plantean la división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial, o la centralidad de los derechos humanos en las constituciones políticas.

Sin embargo, como puede observarse a lo largo de este trabajo, las normas jurídicas dicen más que una simple búsqueda de justicia. El tipo de análisis que propone sobre ellas, ha sido poco utilizado en las investigaciones sociales y la teoría jurídica. Los primeros estudios que intentaron discutir el contenido de una norma jurídica en el estado moderno, fueron realizados tras la Revolución Rusa de 1917. Juristas como Pashukanis o Vishinsky

se preguntaron el papel del derecho en el estado moderno y la transición al socialismo, así como el contenido de las normas jurídicas y su vínculo con las relaciones sociales. La teoría crítica del derecho también es uno de los esfuerzos más importantes por analizar el contenido de una norma y el entramado jurídico, en las relaciones sociales.

Esta investigación nos permite observar que el derecho no sólo es el contenido de una norma, ni la sola expresión de la dominación, sino también un escenario de la lucha de clases, y ello puede observarse, por ejemplo, en la defensa de los derechos laborales, durante la época de Menem en Argentina, cuando avanzaba progresivamente la reforma laboral. También puede observarse en la cantidad de amparos que se interpusieron en contra de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) de 2007 en México, y en la manera en que se reformó el artículo segundo de la Constitución Política mexicana de 1917, tras el levantamiento zapatista.

Es importante mencionar la necesidad de que el derecho sea estudiado desde una perspectiva crítica, por un lado, porque como se demostró en este estudio, la dominación burguesa ha sido capaz de imaginar e inventar un sin número de figuras jurídicas en aras de continuar su dominación.

Por otro lado, cuando han existido las posibilidades de avance social, también se han expresado en normas jurídicas, tales han sido los casos del decreto de expropiación petrolera de 1938 redactado por el constituyente Francisco J. Mujica en México, o la ley de nacionalización del cobre, redactada por el jurista Eduardo Novoa en 1967 en Chile. Incluso, la negativa a aceptar a los movimientos sociales como parte del órgano constituyente y su llamado a incorporarse a los partidos políticos por parte del gobierno indígena boliviano, durante la Asamblea Constituyente de 2008, tiene que ver con la falta de imaginación para proponer figuras jurídicas alternas a las utilizadas bajo la dominación burguesa, que puedan incorporar a los grupos de población excluidos históricamente de las decisiones nacionales, los cuales rechazan el funcionamiento clientelar de los partidos políticos y desear participar en la construcción de un nuevo estado boliviano alejado del colonialismo que le ha caracterizado.



La investigación pretende contribuir de alguna manera a este necesario análisis del derecho y la norma jurídica, por ello buscó conocer las estrategias jurídicas que afianzaron la dominación neoliberal. Se encontró, a lo largo del estudio, un uso flexible del entramado jurídico siempre a favor del modelo económico. En Argentina y México no sólo se reformó la constitución política y se crearon nuevas leyes, sino que cambió la forma de interpretar las normas y los principios del derecho, y se inventaron figuras jurídicas.

La magnitud de las reformas, en ambos casos, hizo sucumbir el entramado jurídico del estado benefactor y llevó a la pérdida de legitimidad del sistema político. La normatividad jurídica cambió el proyecto benefactor de ambos países por un proyecto profundamente individualizado y de abandono social.

No se trata de decir, que fallaron en sus objetivos, el Estado, el gobierno o el proyecto social del patrón de acumulación. Por el contrario, tal y como se observa en los casos analizados, el proyecto ha llevado a cabo íntegramente conforme lo han exigido sus ideólogos, y ha cumplido su cometido de aumentar las ganancias y dejar atrás la crisis capitalista del Estado Benefactor. El proyecto neoliberal, como se observa en el primer capítulo, nunca ha pugnado por la distribución de la riqueza o la disminución de la pobreza, por lo tanto, con o sin la desigualdad social y el aumento del hambre, ha cumplido su objetivo, porque no se encuentra en sus metas enfrentar estos problemas. Esto significa, que la discusión no debe girar en torno de la idea que plantea que las reformas fueron mal realizadas, y por lo tanto deben repetirse pero de manera eficaz, transparente o gradual. Si se desea disminuir la pobreza y la desigualdad, el neoliberalismo tendrá que ser eliminado; si se desea un nuevo proyecto social, la discusión debe girar en torno a la propiedad privada de los medios de producción, y en ambos casos, las normas jurídicas serán de suma utilidad.

La necesidad de mirar críticamente a las normas jurídicas, es mucho más importante en América Latina en virtud de que, como se observó en el primer capítulo, muchas de éstas normas surgieron de las revoluciones burguesas en Europa, y fueron exportadas a la región, la cual posee particularidades que no son tomadas en cuenta por este entramado jurídico y

proyecto de sociedad burguesa. Pero también es necesario este estudio por el papel que la región cumple en la división internacional del trabajo, en virtud de que pueden crearse normas jurídicas que puedan ayudar a disminuir la dependencia económica y el colonialismo que sobre ella pesan.

La mayoría de los gobiernos progresistas que actualmente conviven en la región, siguen gobernando bajo las normas burguesas, incluso en los casos más radicales: el gobierno boliviano se negó a considerar a los movimientos sociales como parte del proceso constituyente porque pensó en la representación tal y como la presenta la idea burguesa liberal, es decir, en un parlamento pluripartidista que representa ciudadanos, donde la democracia se expresa por la vía del voto y el funcionamiento del Congreso. Por su parte, el gobierno venezolano ha pagado indemnizaciones a las empresas trasnacionales que han sido expropiadas, sin cuestionar las ganancias que éstas realizaron de la explotación de los recursos naturales en su país y la forma en que obtuvieron la administración de dichos recursos.

Pero también existen casos donde comienza a romperse, bajo esos gobiernos progresistas, la imitación de las normas del derecho moderno. Por ejemplo, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada bajo el gobierno de Hugo Chávez en el año 2000, plantea la existencia no de tres poderes, sino de cinco: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, *Ciudadano* y *Electoral*, y se ha mantenido así tras la aparición del proyecto *socialista* en 2005.

También cabe destacar el caso de la creación de la *Comisión para la Auditoria Integral del Crédito Público “Para no olvidar”*, bajo el gobierno de Rafael Correa en Ecuador, en diciembre de 2008. La Comisión realizó un estudio jurídico de la deuda pública concluyendo que dicha deuda “surge de toda evidencia que no sólo se quebrantó el orden jurídico del Estado, sino incluso los conceptos fundamentales del derecho anglosajón, a cuyas normas estaban sometidos todos esos contratos”<sup>1</sup>, por lo que la declaró ilegítima.

---

<sup>1</sup> Comisión para la Auditoria Integral del Crédito Público “Para no olvidar”, *Análisis jurídico de la deuda comercial*, en página electrónica:  
[http://www.auditoriadeuda.org.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=94&Itemid=62](http://www.auditoriadeuda.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=94&Itemid=62)

Como evidencia este trabajo, el derecho no se encuentra fuera del análisis social, y es necesario mirarlo críticamente. Los entramados jurídicos, lejos de ser ideales imparciales, impulsan proyectos de sociedad, de país y de dominación de clase, y por ello es necesario discutir el papel del derecho en la construcción de otra realidad.

## Bibliografía.

### Libros.

Almeyra Guillermo, *La protesta social en la Argentina (1990- 2004)*, Biblioteca del pensamiento nacional, Ediciones Continente, Buenos Aires, 2004.

Anderson Perry, *El estado absolutista*. México, Siglo XXI Editores, 1979.

Atienza Manuel y Ruíz Manero Juan, *Marxismo y filosofía del derecho*, Fontamara, México, 1993

Bagú, Sergio, *Economía de la sociedad colonial*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes - Grijalbo, 1992.

Banco Mundial *La larga Marcha: Una agenda de reformas para la próxima década para América Latina*, Washington, 1998.

Basualdo Eduardo, *Estudios de Historia Económica Argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*, siglo XXI, Buenos Aires, 2006.

Braudel, Fernand, *La Historia y las Ciencias Sociales*. Ed. Alianza Editorial de Madrid. 1979.

Borón Atilio, Amadeo Javier y González Sabrina, *La teoría marxista hoy. Problemas y perspectivas*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina, 2007.

Borón Atilio, *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, Argentina, 2003.

Burke, Peter. *El mito del Renacimiento*. Crítica (Grijalbo). Barcelona, 1993.

Bulmer- Thomas Víctor, “La deuda, el ajuste y la recuperación” en *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, FCE, México, 1994.

Calloni Stella, *Argentina: de la crisis a la resistencia*, Cuadernos de La Jornada, México, 2002.

Carbonell Miguel, *Derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Legislación básica*, Editorial Porrúa, México, 2004.

Carbonell Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, IIJ- UNAM. México 2005.

Correas Oscar, *Introducción a la crítica del derecho moderno*, Fontamara, México, 2003.

Correas Oscar, *Crítica de la ideología jurídica. Ensayo sociosemiológico*, Ediciones Coyoacán- CEIICH- UNAM, segunda edición, México, 2005.

De la Garza Toledo Enrique (coordinador), *La privatización en México: consecuencias laborales y sociales*, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, México, 1998.

Eggers- Brass Teresa, *Historia Argentina 1806- 2004: Una mirada crítica*, Maipue, Buenos Aires, segunda edición, 2004.

Fuentes Morúa Jorge, *Acuerdos de San Andrés*, en Morúa, Michel y Arroyo (coordinadores) “Chia-paz 7 años: recuento, balance y perspectivas: Memoria del quinto coloquio Reforma del Estado”, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2000.

Gambina y Campione, *Los años de Menem: cirugía mayor*, Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires, 2003.

Gavaldá Marc, *La recolonización. Repsol en América Latina: invasión y resistencias*, ICARIA, Buenos Aires, 2003

Gómez Magdalena, “La autonomía en la antesala: la paz inconclusa (el caso mexicano 1995- 2003)”, en Escárzaga y Gutiérrez (coordinadoras), *Movimiento indígena en América Latina resistencia y proyecto alternativo*, Casa Juan Pablos- Gobierno del Distrito Federal- BUAP- UNAM- UACM, México, 2005.

Gunder- Frank André, *La acumulación mundial 1492-1789*, Madrid, Siglo XXI Editores, 1979.

Hobsbawm Eric, *Historia del siglo XX*, Barcelona, Crítica (Grijalbo-Mondadori). 1995.

Hobsbawm Eric, *Las revoluciones burguesas*, (La Era de las revoluciones), Madrid, Ediciones Guadarrama, 1971.

Kosik Karel, *Dialéctica de lo concreto (estudio sobre los problemas del hombre y el mundo)*, Trad. Adolfo Sánchez Vázquez, Editorial Grijalbo, México, 1976.

Kühnl R., “El liberalismo”, en Abendroth, Wolfgang y Lenk, *Introducción a la ciencia política*, Barcelona, Anagrama, 1971.

Locke John, *Carta sobre la Tolerancia*, serie Cuadernos de Política y Cultura, número 1, UAM Xochimilco, DCSH, 1997.

Marx Karl, *Introducción general a la crítica de la economía política/1857*, Biblioteca del pensamiento socialista, serie los clásicos, siglo XXI editores, 27ª edición, 2004, México.

Marx Karl y Engels F., *Manifiesto del Partido Comunista*. (1848), Fontamara, México, primera reimpresión, 2007.

Marx, Karl: El capital. Vol. I, Capítulo XXIV, “La llamada acumulación originaria”, Siglo XXI, editores, México.

Marx Karl, *La cuestión judía*, Editorial Nuestra América, Argentina 2004.

Martínez Morales Rafael, *Derecho administrativo Primer Curso*. Oxford University Press, México, cuarta edición, 2007.

Novaro Marcos, *Historia de la Argentina Contemporánea: De Perón a Kirchner*, Edhasa, Buenos Aires, 2006.

Offe Claus, “Las contradicciones de la democracia capitalista”, *Cuadernos políticos*, México, 1982.

Osorio Jaime, *El Estado en el centro de la mundialización: la sociedad civil y el asunto de poder*, FCE, México, 2004.

Osorio Jaime, *Crítica de la economía vulgar: reproducción del capital y dependencia*, UAZ- Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

Osorio Jaime, *Fundamentos del análisis social: la realidad social y su conocimiento*, UAM- FCE, México, segunda reimpresión, 2005.

Osorio Jaime, *Residuos de una ardua batalla intelectual y política*, mimeo.

Pirenne Henri, *Historia de Europa desde las invasiones al siglo XIV*, México, Fondo de Cultura Económica.

Rabasa Emilio, *Historia de las constituciones mexicanas*, En Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Página web: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/431/8.pdf>

Reforma Constitucional. Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia, EUDEBA, Buenos Aires, 1986.

Roux Rhina, *El príncipe mexicano. Subalternidad, historia y Estado*, Editorial Era, México, 2005.

Sader Emir y Gentili Pablo (compiladores), *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*, 1995, La Habana.

Sánchez Vázquez Adolfo, “El derecho en la transición al socialismo” en Sánchez Vázquez Adolfo, *El valor del socialismo*, Itaca, México, 2000.

Schorr, Castellani, Duarte y Debrott, *Más allá del pensamiento único: hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Caribe*, CLACSO, Buenos Aires, 2002.

Wallerstein Immanuel (coordinador): *Abrir las ciencias sociales*. México, Siglo XXI Editores, 1996.

Wallerstein Immanuel, *El moderno sistema mundial*. Vol. I. “La agricultura capitalista y los orígenes de la economía mundoeuropea en el siglo XIV”, México, Siglo XXI Editores, 1979.

### **Artículos en revistas y en páginas electrónicas.**

Acosta Córdoba Carlos, “Traición minera” en Revista Proceso, número 1561, 01 de octubre de 2006.

Acosta Córdoba Carlos, “Ley Minera: reformas dolosas”, en Revista Proceso número 1538, 23 de abril de 2006.

Alfonsín Raúl, *No es la respuesta final*, <http://www.desaparecidos.org/arg/doc/secretos/candi.html>

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. y SERAPAZ, *Cuadro comparativo entre los derechos del Convenio 169 de la OIT, la iniciativa COCOPA, los Acuerdos de San Andrés y el dictamen de reforma constitucional aprobado por el Senado de la república el 25 de abril de 2001* en <http://www.centroprodh.org.mx>

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. y SERAPAZ, *Los pueblos indígenas ante la Suprema Corte*, EN <http://www.centroprodh.org.mx>

Ceceña Ana Esther, *El reconocimiento de derechos y cultura indígenas y la incompetencia del sistema político mexicano*, en “Bajo el Volcán. Revista del Posgrado de Sociología” Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, año 2, número 5, Segundo semestre de 2002.

Cobiere Emilio, *El mito alfonsinista*, en Diario Argenpress, miércoles 01 de abril de 2009, <http://www.argenpress.info/2009/04/el-mito-alfonsinista.html>

Correas Oscar, *Los derechos humanos y el estado moderno: ¿Qué es lo que hace moderno al derecho moderno?*, mimeo.

Correas Oscar, “Los derechos humanos. Entre la historia y el mito”, en Revista Crítica Jurídica, números 25 y 26 (parte I y II), México, UNAM- UBA- FIDH, 2006.

Fabré Laureano, *El veto presidencial*, Colegio de Abogados de la Plata, artículo en línea: <http://www.calp.org.ar/>

Fernández Asselle Daniel, *Situación actual de los llamados “decretos de necesidad y urgencia”*, editorial ASTREA, <http://ar.vlex.com/vid/situacion-actual-llamados-urgencia-26542311>

Fernández Ximena, *Decretos de Necesidad y Urgencia. ¿se cumplen los controles constitucionales?* en Revista jurídica UCES, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, Buenos Aires, No. 9, 2005, [http://www.uces.edu.ar/publicaciones/revista\\_juridica\\_numero\\_9.php](http://www.uces.edu.ar/publicaciones/revista_juridica_numero_9.php)

Gómez Magda, *Los recursos jurídicos presentados en contra de la Reforma Constitucional en materia indígena*, en <http://www.centroprodh.org.mx>.

Gómez Romero Luis, *El anatocismo, cinco años después (o la resaca del banquero anarquista)* en Revista de Derecho privado, nueva época, año III, número 9- 10, septiembre de 2004- abril de 2005, Universidad Carlos III de Madrid.

Iñigo Carrera Nicolás, *Fisonomía de las huelgas generales de la década de 1990 (1992-1999)*, Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina, Documento de trabajo no. 21, <http://www.pimsa.secyt.gov.ar/>

Ortiz Cruz Eteberto, “Política económica y trabajo en el gobierno de Fox” en Revista *Trabajo*, Centro de Análisis del Trabajo A.C.,

Podestá Jorge, *La “crisis” de desocupación en la Argentina (1993/1998)*, Documento de trabajo no. 17, Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina, <http://www.pimsa.secyt.gov.ar/> Pág. 17.

Rodríguez Padilla Víctor “Contratos de servicios múltiples: ¿Le conviene a PEMEX? ¿Le conviene a México?” en Sánchez Camacho Alejandro (coordinador) *En defensa del patrimonio energético*, Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, versión electrónica en: [http://prdleg.diputados.gob.mx/publicaciones/p\\_03.htm](http://prdleg.diputados.gob.mx/publicaciones/p_03.htm)

Roberpierre, Maximiliem, Discurso sobre la propiedad, 07 de febrero de 1794, discurso presentado ante la Convención Nacional Francesa, selección de lecturas, *Historia y Sociedad*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 1997.

Salas Carlos, *Empleo e ingresos en México, 2001- 2006, Un balance inicial*, en <http://www.colombiare.org/documentos/Ponencias%20pdf/575.pdf>

Salvia, Tissera, Bustos, Sciadrotta, Persia, Herrera-Gallo, Cillis, García, *Reformas laborales y precarización del trabajo asalariado (Argentina 1990- 2000)* equipo Cambio estructural y desigualdad social, Centro de Estudios Sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/Ceped/publicaciones/cuadernosceped/Cuad%204/6%20Equipo.PDF>



Salvia, Tissera, Bustos, Sciadrotta, Persia, Herrera-Gallo, Cillis, García, *Relaciones laborales y precariedad en el empleo (Argentina 1990- 1999)* equipo Cambio estructural y desigualdad social, Centro de Estudios Sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, [http://74.125.155.132/search?q=cache:sysefB5adOkJ:www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/programa/biblioteca/bolsa/p39\\_01.doc+el+estudio+empirico+de+la+precariedad+laboral&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=ar](http://74.125.155.132/search?q=cache:sysefB5adOkJ:www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/programa/biblioteca/bolsa/p39_01.doc+el+estudio+empirico+de+la+precariedad+laboral&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=ar)

Sotelo Valencia Adrián “La reforma laboral: La Ley Abascal”, en *Revista Trabajadores* número 37, Universidad Obrera de México, Pág.4, versión electrónica en <http://www.redem.buap.mx/acrobat/adrian14.pdf>

UBACyT, *Las cambiantes reglas del juego*, en Revista Lavboratorio 22 in line, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, [http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/textos/6\\_1.htm](http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/textos/6_1.htm)

Zapata Francisco, *La negociación de las reformas a la Ley Federal del Trabajo 1989-200*), en Revistas del COLMEX, Página electrónica: [http://revistas.colmex.mx/revistas/7/art\\_7\\_1145\\_8726.pdf](http://revistas.colmex.mx/revistas/7/art_7_1145_8726.pdf)

Valente Marcela, *Reforma de la justicia. Corte a la medida*, en revista electrónica La Fogata: [http://www.lafogata.org/06arg/arg12/arg\\_5-5.htm](http://www.lafogata.org/06arg/arg12/arg_5-5.htm)

### **Entrevistas.**

Entrevista a Eduardo Barcezat, *mímeo*, realizada en la Ciudad de Buenos Aires, 21 de Mayo de 2007.

Entrevista a Beatriz Rajland, *mímeo*, realizada en la Ciudad de Buenos Aires, 16 de Mayo de 2007.

### **Hemerográfico en México.**

Ambriz Agustín, “Con su fallo, la Suprema Corte se propone “permitir todo” a los bancos tras disfrutar de intereses “congelados” en Revista *Proceso*, número 1145, México, 11 de octubre de 1998.

Aranda Jesús, “En 10 meses sólo se han resuelto 70 amparos contra la Ley del ISSSTE”, diario *La Jornada*, martes 01 de abril de 2008, México, pág. 17.

Boltvinik Julio, “Ley General de Desarrollo Social” en *Columna Economía Moral*, diario *La Jornada*, México, viernes 21 de noviembre de 2003.

Boltvinik Julio, “Imposición del modelo social único” en *Columna Economía Moral*, diario *La Jornada*, México, viernes 26 de febrero de 2006.

Boltvinik Julio, “Fortalecer lo social frente a lo económico” en *Columna Economía Moral*, diario La Jornada, México, viernes 03 de marzo de 2006.

Boltvinik Julio, “La SEDESOL quiere medir la pobreza” en *Columna Economía Moral*, diario La Jornada, México, viernes 10 de marzo de 2006.

Boltvinik Julio, “Ley de Desarrollo Social, a debate/ I” en *Columna Economía Moral*, diario La Jornada, México, viernes 05 de mayo de 2006.

Boltvinik Julio, “Ley de Desarrollo Social, a debate/ II” en *Columna Economía Moral*, diario La Jornada, México, viernes 12 de mayo de 2006.

Boltvinik Julio, “Ley de Desarrollo Social, a debate/ III” en *Columna Economía Moral*, diario La Jornada, México, viernes 19 de mayo de 2006.

Boltvinik Julio, *Columna Economía Moral*, diario La Jornada, México, viernes 14 de marzo de 2008. pag. 28.

Boltvinik Julio, *Columna Economía Moral*, diario La Jornada, México, viernes 21 de marzo de 2008. pag. 18.

Boltvinik Julio, *Columna Economía Moral*, Diario La Jornada, México, viernes 07 de marzo de 2008. pag. 24.

Concha Miguel, “Los derechos sociales y la SCJN”, *Diario La Jornada*, México, sábado 15 de marzo de 2008. pag. 18.

Córdova Arnaldo, “El modo vergonzante de hacer leyes” *Diario La Jornada*, México, domingo 22 de febrero de 2009.

Córdova Arnaldo, “La Iglesia y el orden público” *Diario La Jornada*, México, domingo 22 de junio de 2008.

Córdova Vianello Lorenzo, “El prejuicio de Aguirre” en *Diario El Universal*, México, miércoles 20 de agosto de 2008, <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/41280.html>

García Sainz Ricardo, “Estrategias destinadas a destruir la seguridad social”, en *Diario La Jornada*, México, jueves 08 de noviembre de 2007, Pág. 16.

Garduño Roberto y Mendez Enrique, “Se entregará a la IP la explotación del gas metano” en *Diario La Jornada*, México, Viernes 10 de marzo de 2006. <http://www.jornada.unam.mx/2006/03/10/005n1pol.php>

Garduño Roberto, “El Palacio de Justicia Federal recibió en días pasados un alud de demandas de amparo contra la Ley del ISSSTE”, en *Diario La Jornada*, México, 29 de mayo de 2007.

González Amador Roberto, “Tres experiencias latinoamericanas: 3. Repsol-YPF, en México, entre el acoso y la resistencia”, Suplemento especial del diario *La Jornada*, 18 de marzo de 2008. Pág. 38.

La Jornada, “Juventud y desempleo” editorial, *Diario La Jornada*, México, domingo 17 de agosto de 2008, Pág. 2.

La Jornada, “Suplemento especial: México entre el acoso y la resistencia”, en *Diario la Jornada*, México, 18 de marzo de 2008.

Méndez Alfredo, “Acorde a la Carta Magna, el reglamento de la Ley General de Desarrollo Social: SCJN”, *Diario La Jornada*, México, martes 4 de marzo de 2008. Pág. 14.

Méndez Alfredo, “Crean juzgado especial para tramitar amparos contra la Ley del ISSSTE” en *Diario La Jornada*, México, viernes 04 de mayo de 2007.

Montemayor Carlos, “Universidad pública y privatización del conocimiento”, en *Perfil, Suplemento especial de La Jornada*, miércoles 20 de diciembre de 2006.

Muñoz Ríos Patricia “Crítica la situación laboral en México; las violaciones a la LFT, una constante” en *Diario La Jornada*, lunes 11 de febrero de 2008, México, Pág. 42.

Muñoz Ríos Patricia “La medición del desempleo está maquillada” en *Diario La Jornada*, Miércoles 20 de agosto de 2008.

Notimex, “Crece la subcontratación en México”, en *Diario El Universal*, México, 19 de agosto de 2008, [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

Lajous Adrián, “La cuenca de Burgos y los contratos de servicios múltiples”, en *Diario La Jornada*, Suplemento *Perfiles*, México, 14 de octubre de 2008.

Rodríguez Lascano Sergio, *La propuesta de Ley indígena aprobada por el Senado: Un paso adelante, dos pasos atrás*, en *Diario La Jornada*, 27 de abril de 2001, sección opinión.

Suprema Corte de Justicia de la Nación “Avala Corte Nuevo Régimen de Pensiones en el ISSSTE” en *Al día con la Corte*, miércoles 18 de junio de 2008.

### **Hemerográfico en Argentina.**

Agencia DyN, *Diario Clarín*, miércoles 24 de agosto de 1994, pag. 11, “La reforma no traba el modelo”.

Agrupación Enrique Mosconi, “Para consumir la gran estafa a los extrabajadores de YPF S.A., Petroquímica General Mosconi, Gas del Estado y el pueblo en general: necesitan del silencio”, en *Diario electrónico Argenpress*, miércoles 29 de abril de 2009, <http://www.argenpress.info/2009/04/para-consumar-la-estafa-los-ex.html>

Alfonsín Raúl, “El sendero proyectado”, *Diario Página 12*, 30 de octubre de 2008.  
<http://www.pagina12.com.ar/diario/especiales/subnotas/114212-36296-2008-10-30.html>

Andrés Alcaraz, “Es inminente la difusión del cronograma de privatizaciones”, *Diario Clarín*, lunes 1 de noviembre de 1991, Buenos Aires, Pág. 03.

Cafiero Antonio, “Ni liberales, ni socialistas...”, artículo de opinión, *Diario Clarín*, viernes 08 de noviembre de 1991, Buenos Aires, Argentina, Pág. 17.

Capriata Laura, “Kirchner firmó cada 6 días un decreto de necesidad y urgencia: supero a Menem y no hay presidente que haya dictados mas normas de este tipo”, *Diario La Nación*, 13 de abril de 2008,

Clarín, “Elogios de Martínez de Hoz al plan económico de Cavallo: las cosas no se arreglan de la noche a la mañana”, domingo 24 de noviembre de 1991, Buenos Aires, Argentina, Pág. 4.

Clarín, “Las universidades aceptan realizar su propio ajuste”, Buenos Aires, Argentina, 29 de noviembre de 1991, Pág. 13.

Clarín, “Un momento muy oportuno”, artículo de opinión, *Clarín económico*, suplemento especial, Buenos Aires, domingo 27 de agosto de 1989.

Clarín, “Ley de empleo: ¿cómo repercutirá en las nuevas empresas?”, Clarín, suplemento económico, Buenos Aires, domingo 24 de noviembre de 1991, Pág. 3.

Clarín, “Menem espera una “explosión productiva” tras la desregulación”, *Diario Clarín*, Buenos Aires, Argentina, sábado 02 de noviembre de 1991, Págs. 4 y 5.

Clarín, “Nueva ley de accidentes de trabajo”, Buenos Aires, viernes 15 de noviembre de 1991. Pág. 8.

Clarín, *Discrepancias por la ley de accidentes de trabajo*, Buenos Aires, sábado 16 de noviembre de 1991, Pág. 13.

Ramírez Leyla, *AFPs: “¿el cuento del tío?”* *Diario La Nación*, Buenos Aires, 11 de mayo de 2005.

Ravazzani Martín, “Las definiciones de Cavallo para 1992. Si los sueldos suben en exceso, van a tener que bajar”, *Diario Clarín*, *Clarín Económico*, 29 de diciembre de 1991. Pág 2.

Ravazzani Martín, “Consecuencias del viaje”, en *Diario Clarín*, *Clarín económico*, suplemento semanal, Buenos Aires, domingo 17 de noviembre de 1991.

Van Der Kooy Eduardo “Historia secreta del decreto desregulador: Todo es posible luego del triunfo electoral” en Diario *Clarín*, Buenos Aires, domingo 3 de noviembre de 1991, Págs. 20 y 21.

### **Páginas electrónicas y documentos en versión electrónica.**

Asamblea Constituyente, *Declaración de los derechos del hombre de 1789*, Francia, documento en página electrónica Université de Été, [http://www.aidh.org/uni/Formation/01Home2\\_e.htm](http://www.aidh.org/uni/Formation/01Home2_e.htm)

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Sumario de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por artículo*, (actualizada al 04 de diciembre de 2006), Centro de Documentación y análisis, página electrónica de la Cámara de Diputados: <http://www.cddhcu.gob.mx/biblioteca/bibdig/opcm.htm> fecha de visita: 18 de diciembre de 2006- 2008.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Sumario de reformas a las leyes federales vigentes*, (actualizada al 04 de diciembre de 2006), Centro de Documentación y análisis, página electrónica de la Cámara de Diputados, fecha de visita: 18 de diciembre de 2006.

Cámara de Diputados, *Exposición de motivos de iniciativa de reforma*, Gaceta Parlamentaria, 06 de diciembre de 2006.

Cámara de Diputados *Iniciativa de la nueva Ley del ISSSTE*, en Gaceta Parlamentaria, número 2214-I, exposición de motivos, 15 de marzo de 2006, pág. 5., en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta>

Comité Clandestino Revolucionario Indígena- Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, *Comunicado del 29 de abril de 2001*. Documento disponible en línea: <http://ezlnaldf.org/comunica/01043002.htm> (fecha de consulta: 25 de marzo de 2006).

Convención Nacional de 1793, *Declaración de los derechos del hombre y del Ciudadano* Francia, en página electrónica <http://www.derechos.net/doc/tratados/93.html>.

Documentos secretos, decretos, leyes y jurisprudencia del juicio a las Juntas militares argentinas: <http://www.desaparecidos.org/arg/doc/secretos/index.html>.

Gaceta parlamentaria, *Iniciativa de los sectores. Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo, presentada por el Diputado Roberto Ruíz Ángeles, a nombre de integrantes de los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PVEM, en la sesión del jueves 12 de diciembre de 2002*, mimeo. Página electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2003/ene/20030120.html>

*Gobierno Federal- EZLN*, Acuerdos de San Andrés, México, 1996. Disponibles en línea: [http://www.ezln.org/san\\_andres/acuerdos.htm](http://www.ezln.org/san_andres/acuerdos.htm) (fecha de consulta: 25 de marzo de 2006).

Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley minera, a cargo del diputado Aldo Mauricio Martínez Hernández del Grupo Parlamentario del PRI:

<http://www.sener.gob.mx/webSener/hj/res/LRA27CRP.%25201958/REF.%2520LRA27CRP.%252026-06-2006/EM.%2520LRA27CRP.%25206-12-2005%25202.pdf+Iniciativa+que+reforma+y+adiciona+diversas+disposiciones+de+la+Ley+minera,+a+cargo+del+diputado+Aldo+Mauricio+Mart%C3%ADnez+Hern%C3%A1ndez&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx>

Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Minera, a cargo del Diputado Aldo Mauricio Martínez Hernández, del grupo parlamentario del PRI, gaceta parlamentaria, 06 de diciembre de 2005.

La historia de la impunidad, Argentina (1976- 1989): desde las actas del proceso a los indultos de Menem: <http://www.derechos.net/>

### **Resoluciones judiciales en México.**

Resolución de la controversia constitucional sobre la Ley General de Desarrollo Social y su reglamento, promovida por la Cámara de Diputados:

<http://www2.scjn.gob.mx/expedientes/buscar.asp?nexp=20060004100&asunto=9>

Fecha de consulta 31 de marzo 2008.

Suprema Corte de Justicia de la Nación *Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación celebrada el 3 de marzo de dos mil ocho* (controversia constitucional sobre el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social), en [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx), expediente 00041/2006-00, Ministro José Ramón Cossío Díaz.

### **Legislación mexicana.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 05 de febrero de 1917, y versión con reformas a diciembre de 2007.

Código de Comercio, publicada en el Diario Oficial de la Federación, de 07 al 13 de octubre de 1889, con reformas a diciembre de 2006.

Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y la Ley Minera, Diario Oficial de la Federación, primera sección, Lunes 26 de junio de 2006.

Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Diario Oficial de la Federación, sábado 31 de marzo de 2007.

Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y la Ley Minera, Diario Oficial de la Federación, 26 de junio de 2006.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y todas sus reformas por artículo, en página del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/hisxart.htm>

Decreto 14 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 10 de enero de 1934.

Decreto 18 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 18 de enero de 1934.

Decreto 20 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 1934.

Decreto 25 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 06 de diciembre de 1937.

Decreto 29 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 09 de noviembre de 1940.

Decreto 33 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 17 de noviembre de 1942.

Decreto 39 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 21 de abril de 1945.

Decreto 40 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre de 1946.

Decreto 43 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 12 de febrero de 1947.

Decreto 47 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 02 de diciembre de 1948.

Decreto 54 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 20 de enero de 1960.

Decreto 57 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1960.

Decreto 63 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 21 de octubre de 1966.

Decreto 78 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 08 de octubre de 1974.

Decreto 79 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1974.

Decreto 81 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 06 de febrero de 1975.

Decreto 83 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 06 de febrero de 1976.

Decreto 84 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 06 de febrero de 1976.

Decreto 92 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 09 de junio de 1980.

Decreto 97 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 17 de noviembre de 1982.

Decreto 101 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 03 de febrero de 1983.

Decreto 102 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 03 de febrero de 1983.

Decreto 116 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 10 de agosto de 1987.

Decreto 118 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 06 de abril de 1990.

Decreto 119 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 27 de junio de 1990.

Decreto 120 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 06 de enero de 1992.

Decreto 121 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1992.

Decreto 124 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 05 de marzo de 1993.

Decreto 126 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 1993.



Decreto 129 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 03 de septiembre de 1993

Decreto 134 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 02 de marzo de 1995.

Decreto 135 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 03 de julio de 1996.

Decreto 139 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 08 de marzo de 1999.

Decreto 141 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 28 de junio de 1999.

Decreto 151 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 2001.

Decreto 153 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 12 de noviembre de 2002.

Decreto 179 de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 18 de junio de 2008.

Ley General de Desarrollo Social, 2004.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 1999.

Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, 2006.

Secretaría de Energía, *Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo y la Ley Minera*, Lunes 26 de junio de 2006.

### **Legislación argentina.**

Banco Central de la República Argentina, *Comunicación "A" 1493*, anexo 1, Buenos Aires, 20 de julio de 1989.

Boletín Oficial, 29 de marzo de 1976, Anales de la Legislación Argentina, en adelante ADLA, tomo XXXVI- B, Las cursivas son mías.

*Compendio de leyes administrativas*, Suplementos universitarios la ley, Editorial La Ley, Buenos Aires, Febrero de 2007.

*Compendio de leyes administrativas*, Suplementos universitarios la ley, Editorial La Ley, Buenos Aires, Febrero de 2007.

*Compendio de leyes de trabajo*, Suplementos universitarios la ley, Editorial La Ley, Buenos Aires, enero de 2005.

*Constitución Nacional Argentina*, Suplementos Universitarios la ley, Buenos Aires, enero 2006.

Decreto 27, Boletín Oficial 08 de abril de 1976, ADLA XXXVI- B.

Decreto 29, Boletín Oficial 08 de abril de 1976, ADLA XXXVI- B.

Decreto 148. Boletín Oficial 23 de abril de 1976, ADLA XXXVI- B.

Decreto 290, Boletín Oficial 21 de mayo de 1976, ADLA XXXVI- B.

Decreto 1224, de 09 de diciembre de 1989.

Decreto 2408/91, Boletín Oficial 12 de noviembre de 1991.

Decreto 2284/91. Boletín Oficial 01 de noviembre de 1991.

Decreto 2488/91, Boletín Oficial 26 de noviembre de 1991.

Decreto 9/93, Boletín Oficial 18 de enero de 1993.

Decreto 470/93, Boletín Oficial 23 de marzo de 1993.

Decreto 1553, Boletín Oficial 23 de marzo de 1993.

Decreto 2609/93, Boletín Oficial 24 de diciembre de 1993.

Junta Militar, Acta fijando el propósito y los objetivos básicos para el Proceso de Reorganización Nacional.

Junta Militar, 17 de diciembre de 1976, “Ordenes secretas antsubversivas del ejercito argentino, en página electrónica *Juicios a los militares: documentos secretos, decretos, leyes y jurisprudencia del juicio a las Juntas militares argentinas*, <http://www.desaparecidos.org/arg/doc/secretos/index.html>

*Ley de entidades financieras y Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina*, Suplementos universitarios la ley, Editorial La Ley, Buenos Aires, Febrero de 2005.

*Ley de Contrato de Trabajo y legislación complementaria*, Suplementos universitarios la ley, Editorial La Ley, Buenos Aires, Febrero de 2007.

Ley 20.744, Boletín Oficial el 04 de diciembre de 1974. ADLA, XXXIV- D.

Ley 20.744, Boletín Oficial 27 de septiembre de 1974, texto ordenado por decreto 390/76 (Boletín Oficial 21 de mayo de 1976).

Ley 21.256, Boletín Oficial 26 de marzo de 1976, ADLA XXXVI- B.

Ley 21.257, Boletín Oficial 26 de marzo de 1976, ADLA XXXVI- B.

Ley 21.259, Boletín Oficial 26 de marzo de 1976, ADLA XXXVI- B.

Ley 21.260, Boletín Oficial 26 de marzo de 1976, ADLA XXXVI- B.

Ley 21.261, Boletín Oficial 26 de marzo de 1976, ADLA XXXVI- B.

Ley 21.264, Boletín Oficial 26 de marzo de 1976, ADLA XXXVI- B.

Ley 21.267, Boletín Oficial 26 de marzo de 1976, ADLA XXXVI- B.

Ley 21.269, Boletín Oficial 26 de marzo de 1976, ADLA XXXVI- B.

Ley 21.270, Boletín Oficial 26 de marzo de 1976, ADLA XXXVI- B.

Ley 21.265, Boletín Oficial 29 de marzo de 1976, ADLA XXXVI- B.

Ley 21.273, Boletín Oficial 02 de abril de 1976, ADLA XXXVI- B.

Ley 21.274, Boletín Oficial 02 de abril de 1976, ADLA XXXVI- B.

Ley 21.275, Boletín Oficial 02 de abril de 1976, ADLA XXXVI- B.

Ley 21.276, Boletín Oficial 06 de abril de 1976, ADLA XXXVI- B.

Ley 21.289, Boletín Oficial 14 de abril de 1976, ADLA XXXVI- B.

Ley 21.297, Boletín Oficial 23 de abril de 1976, ADLA XXXVI- B.

Ley 21.295, Boletín Oficial 29 de abril de 1976, ADLA XXXVI- B.

Ley 21.297, Boletín Oficial 29 de abril de 1976, ADLA XXXVI- B.

Ley 21.327, Boletín Oficial 10 de junio 1976, ADLA XXXVI- B.

Ley 21.824 Boletín Oficial 30 junio de 1976, ADLA XXXVIII- C.

Ley 21.338, Boletín Oficial 01 de julio de 1976, ADLA XXXVI- B

Ley 21.345, Boletín Oficial 12 de julio de 1976, ADLA XXXVI- C.

Ley 21.355, Boletín Oficial 28 de julio de 1976, ADLA XXXVI- C.

Ley 21.356, Boletín Oficial 28 de julio de 1976, ADLA XXXVI- C.

Ley 21.388 Boletín Oficial 20 de agosto de 1976, ADLA XXXV- C.

Ley 21.389 Boletín Oficial 20 de agosto de 1976, ADLA XXXVI- C.

Ley 21.418, Boletín Oficial 23 de septiembre de 1976, ADLA XXXVI- D.

Ley 21.451, Boletín Oficial 10 de octubre de 1976, ADLA XXXVI- D.

Ley 21.464, Boletín Oficial 1 diciembre de 1976, ADLA XXXVI- D.

Ley 21.476, Boletín Oficial 16 diciembre de 1976, ADLA XXXVII- A.

Ley 22. 250, Boletín Oficial 17 julio de 1980, ADLA XL- C.

Ley 22.248, Boletín Oficial 18 julio 1980, ADLA XL- C.

Ley 22.276, Boletín Oficial, 28 de agosto de 1980 ADLA XL-C

Ley 22.277, Boletín Oficial, 28 de agosto de 1980 ADLA XL-C.

Ley 22.278, Boletín Oficial, 29de agosto de 1980, ADLA XL- C.

Ley 23.696 de Reforma del Estado, Boletín Oficial 23 de agosto de 1989.

Ley 23.928, de Convertibilidad o Ley Austral, Boletín Oficial, 27 de marzo de 1991.

Ley 24.013, Boletín Oficial, 05 de diciembre de 1991.

Ley 24.028, Boletín Oficial 17 de diciembre de 1991, ADLA, LI-D.

Ley 24.070, Boletín Oficial, 20 de diciembre de 1991.

Ley 24.144, Boletín Oficial, 22 de octubre de 1992.

Ley 24.309, Boletín Oficial 31 diciembre de 1993, *Constitución Nacional*.

Ley 24.347, Boletín Oficial 29 de junio de 1994.

Ley 24.465, Boletín Oficial 27 de marzo de 1995.

Ley 24.467. Boletín Oficial, 28 de marzo 1995.

Ley 24.557., Boletín Oficial 03 de octubre de 1995.

Ley 25.013, Boletín Oficial 24 de septiembre de 1998.

Ley 25.250, Boletín Oficial 02 de junio de 2000.

Ley 25.414, Boletín Oficial 30 de marzo de 2001.