

MANUEL HINOJOSA ORTIZ

LAS REFORMAS LEGISLATIVAS Y EL DESARROLLO
DE MÉXICO *

HUBIERA deseado presentar a ustedes, esbozada a muy grandes rasgos, una visión de conjunto del sistema jurídico mexicano actual, comparándolo con el que existía antes de la Revolución, marcando las líneas generales de su desarrollo, así como las corrientes ideológicas y los hechos históricos que determinan, fundamentalmente, el nacimiento y la evolución de lo que pudiéramos llamar el derecho revolucionario mexicano.

La falta de tiempo me ha impedido iniciar siquiera este trabajo que demanda la formación del inventario, la clasificación de las disposiciones legales y el estudio general de su contenido, para analizarlo a la luz de las ideas políticas y situarlo dentro del marco económico y social en que se ha venido desarrollando el país.

Además, el desempeño de una honrosa Comisión Política de mi Partido, en el Estado de Yucatán, me alejó de mi biblioteca y de mi archivo, que hubiera deseado consultar para esta conferencia que me he visto obligado a escribir de un día para otro.

Esta explicación no pretende ocultar o disimular con la premura del tiempo, las limitaciones de mi capacidad y la escasez de mis conocimientos. La formulo porque, ante un auditorio tan distinguido y en una tribuna tan respetable como esta sala de la Universidad Nacional, estamos obligados a presentar trabajos formulados con mayor meditación y más amplio acopio de datos.

Les ruego por ello que acepten con benevolencia esta sencilla plática en que me atrevo a presentar algunas observaciones y reflexiones personales sobre lo que yo llamo el derecho revolucionario y la necesidad urgente

* Conferencia sustentada por el senador y licenciado Manuel Hinojosa Ortiz, en la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de México, el día 14 de febrero de 1964.

de trabajar en construirlo y perfeccionarlo, a fin de que logremos, con el tiempo, un sistema jurídico congruente y cabal que consagre, con eficacia para todos, la libertad, el bienestar y la democracia.

La Revolución Mexicana, como toda auténtica revolución, abandonó viejos moldes jurídicos y emprendió la tarea de construir un nuevo derecho, a la medida de las necesidades y de las aspiraciones del pueblo mexicano.

Las nuevas normas jurídicas que ella implantó, inspiradas en una actitud nacionalista, popular y justiciera, recibieron el repudio de intelectuales y juristas. Su reacción de rechazo se explica por su formación intelectual apoyada en ideas que pudiéramos llamar clásicas, cargadas, en aquella época, de tradición y de prestigio.

Por otra parte, nuestra Revolución nace al final de una era de tranquilidad humana, de estabilidad social, de fe en un movimiento natural hacia el progreso y la prosperidad; época alegre y confiada que ciertamente no inducía a pensar en la proximidad de una crisis profunda y universal de todas las instituciones sociales.

Dentro del panorama mundial, parecía que nuestra Revolución había nacido a destiempo. El ambiente exterior no era propicio para que la comprendieran ni menos para que la alentaran.

La inmensa mayoría de los grupos que regían en México la vida política, económica, cultural y social, veían en ella un movimiento absurdo, hijo de la ignorancia y la barbarie, que atentaba contra los principios consagrados por la civilización.

Las nuevas ideas se combatían porque atacaban los intereses y los privilegios de una oligarquía; pero también porque contrariaban los principios, las instituciones y las formas de vida establecidas en el país, mediante imitaciones extralógicas pero arraigadas ya, a través de varias generaciones, en los pequeños grupos que disfrutaban del poder, de la riqueza y de la cultura.

El pueblo padecía esas instituciones y por ello se alzó en armas para destruirlas y cambiarlas por otras más acordes con su idiosincrasia.

Se explican así las tremendas críticas, los ataques furibundos a la Constitución de 1917 que venía a romper tanto los intereses económicos como la ideología de la época. Por ello se explica que la Revolución Mexicana, después de lograr la victoria de sus armas en los campos de batalla, se prolongue hasta nuestros días como una lucha en los campos de la economía, del derecho, de la cultura y de la vida social en todos sus aspectos.

Y por las mismas razones se explican la incomprensión, los ataques y las presiones del exterior encaminados a frustrar, deformar, desviar y desprestigiar nuestro justo movimiento popular y democrático.

Al expedirse la Constitución de 1917 se colocaron los cimientos, se pusieron las bases para la construcción del nuevo edificio del derecho, de lo que nosotros llamamos derecho revolucionario. Esta Constitución fue posible, en lo que tiene de original con respecto a las anteriores y de más valioso por cuanto a la defensa de los intereses nacionales y populares, gracias al vigoroso apoyo del pueblo y a la certera apreciación que de sus anhelos y carencias tuvieron los constituyentes.

Sin pretender agotar el tema, paso a exponer, en grandes líneas, las ideas fundamentales que caracterizan nuestra Carta Magna, y que en 1917 le dieron gran singularidad y provocaron el interés por su estudio:

1ª Modifica la estructura clásica de las constituciones de corte liberal, concebidas como un conjunto de normas para organizar el Estado, creando sus diferentes poderes y órganos, fijando sus competencias y reglamentando la forma de ejercitarlas. Nuestra Constitución ensancha la esfera de acción del Estado frente al individuo y crea las garantías sociales dándoles supremacía sobre las garantías individuales, para proteger a la grandes mayorías económicamente desamparadas. Es decir, abandona la concepción del Estado individualista y liberal, para lograr, mediante su intervención y fortalecimiento económico y político de los débiles, el mejoramiento general de las condiciones de vida del pueblo.

2ª Modifica, por razones prácticas y motivos políticos plausibles, la técnica jurídica aplicada para elaborar una Constitución. Por ello incluye temas y regula materias que los especialistas del derecho consideran propias de una Ley y hasta de un Reglamento.

En esta forma, a cuestiones secundarias teóricamente, pero básicas para garantizar la aplicación de un principio o de una institución esencial, se les da la fuerza y la respetabilidad que corresponden a una norma constitucional.

Además, quienes defienden esos métodos atribuidos a la técnica jurídica, olvidan que el valor y la importancia de un precepto, no deriva de una abstracción, ni de un punto de vista formal, sino de la realidad social, de la situación de hecho, práctica, que prevalece y que se trata de encauzar. Esta cuestión se plantea y debe plantearse como materia de una decisión política y en función de la efectividad, y no como una cuestión de técnica jurídica.

3ª Consagra principios constitucionales que reducen el campo de acción del particular o limitan el ejercicio del derecho privado, para evitar

la arbitrariedad y el abuso en perjuicio de la Nación o de las clases económicamente débiles. En este aspecto modifica, fundamentalmente, el concepto de propiedad y también el de libertad, que, desgraciadamente con frecuencia, degenera en la libertad de los pocos para la opresión de los muchos.

Por ello puede afirmarse que la Constitución de 1917 significa una revolución en el campo del derecho, inspirada en una nueva concepción de la Democracia, de la Libertad y del Derecho individual, así como en una nueva idea de la función del Estado como comunidad encargada, no sólo de guardar el orden y la tranquilidad públicos, sino de promover el progreso, establecer el equilibrio social, realizar la justicia y defender al pueblo.

Se dice, a veces, que nuestra Revolución ha concluido, que no hay por qué expedir nuevas leyes, que padecemos manía de legislar, que el derecho revolucionario ya se ha dictado y lo único que falta es aplicarlo.

Esta afirmación, aun cuando tiene un fondo de verdad por cuanto que hay normas revolucionarias que no se aplican plenamente, es falsa porque olvida la esencia de una revolución y la naturaleza de todo proceso histórico.

En efecto, debe haber congruencia entre la vida y la ley; ésta es esencialmente dinámica, móvil; por lo tanto aquélla no puede ser inmovilidad y estancamiento. El derecho se construye y perfecciona día a día.

Por otra parte, a medida que el ritmo de transformación de la vida social se acelera, debe acelerarse también el desarrollo y la renovación del derecho.

Aun en las épocas en que la tranquilidad social es mayor y las instituciones aparecen casi inmovibles, los sistemas jurídicos sufren modificaciones constantes, aunque no sean, por regla general, trascendentales.

En cambio, en las épocas revolucionarias o de profunda crisis social como la que vivimos, el derecho adquiere una nueva dirección y una velocidad extraordinaria.

Por lo que toca a México, no podemos decir que esté concluido; que esté cabalmente elaborado el sistema jurídico que corresponde a los ideales y propósitos de la Revolución Mexicana. Faltan muchos campos de la actividad humana reglamentados por el derecho en que deben introducirse reformas para alcanzar más amplios niveles de justicia social; algunos de ellos constituyen reductos donde impera la injusticia y se niega a la Revolución. También hay lagunas legales, es decir, zonas de actividad social en donde la falta de disposiciones jurídicas propicia y acentúa la explotación y el abuso.

Tampoco puede afirmarse que el derecho revolucionario existente haya adquirido plena vigencia. Ni puede sostenerse que la legislación revolucionaria en vigor no haya sufrido desviaciones, se haya dejado, en parte, de aplicar o se haya aplicado equivocadamente.

El hecho de que la renovación revolucionaria del derecho no haya llegado a ciertos campos y que las leyes revolucionarias no hayan alcanzado eficaz y cabal aplicación, no se explica, en muchos casos, simplemente por motivos personales, atribuibles a los gobernantes, funcionarios y políticos.

Las realidades económicas, las fuerzas sociales internas y las externas en cuanto repercuten en el seno de un país, condicionan o determinan la posibilidad y la efectividad de una ley.

Es indudable que el derecho debe ser un instrumento de justicia y también que el político debe tener emoción por implantar la justicia y voluntad de servir al pueblo. Pero en la realidad social, no siempre la institución más justa teóricamente es la que puede lograr, en un momento histórico dado, mayor bienestar y mayor justicia para el pueblo.

En este punto se plantea, a mi entender, el problema más importante y difícil para el político: el de medir, estimar, calcular o intuir hasta qué punto, en un país y en un tiempo dados, se puede avanzar por el camino del progreso y la justicia social.

Aquí es donde, con frecuencia, discrepan y se separan el que piensa y analiza como político, del que piensa y estudia como filósofo o como teórico especializado en alguna de las múltiples ciencias sociales.

¿Cuál es la distancia, o cómo medir la distancia que debe existir entre la realidad social que prevalece y la norma jurídica que trata de regirla, transformarla y acercarla hacia un ideal de justicia?

El optimista ingenuo y el demagogo irresponsable se juntan en este punto y coinciden, creyendo, o fingiendo creer, que la meta está a la vuelta de la esquina. Aquí es donde se visten de redentores del pueblo, donde pretenden asombrar con la audacia de sus concepciones y su pasión por la justicia.

Ante esta cuestión, los hombres prudentes, a quienes pesa la responsabilidad de sus actos y las consecuencias que pueden tener en la vida de sus contemporáneos, arrostran el riesgo de ser calificados como conservadores o como reformadores tibios o tímidos.

En esta encrucijada es también donde se ocultan los que en realidad, por convicción conservadora, aprovechan las dificultades de esta decisión fundamental para frenar o detener la marcha hacia situaciones de mayor justicia social.

En verdad, en nuestro tiempo y en nuestro medio, el problema no estriba en fijar las ideas, sino en hallar los métodos, los procedimientos de organización social y administrativa para lograr la aplicación de una serie de ideas y tesis de nuestra Revolución que ya casi constituyen un lugar común.

Por otra parte, no hay métodos científicos, que yo sepa, para resolver este problema tan grave como constante; ni el político puede quedarse inactivo, encadenado por la duda.

Él debe romper de un tajo las incertidumbres, estimar las fuerzas o las corrientes favorables, prever los escollos y las reacciones y decidirse con honradez intelectual y con absoluta lealtad al pueblo.

Precisamente porque no hay un método riguroso, científico, para abordar y decidir las cuestiones políticas, creo yo que tiene tanto sentido y significación en la vida pública el temperamento, el carácter, el estilo personal del gobernante. Pero no cabe duda que para lograr ciertas finalidades políticas, para alcanzar ciertas metas sociales, para dar vida a determinadas instituciones, es necesaria siempre una coyuntura histórica propicia, que el país haya logrado un desarrollo tal o, dicho de otro modo, que se hayan creado determinadas fuerzas y circunstancias sociales que hagan factible el cambio social que se persigue.

Tal vez, a semejanza de lo que ocurre con las plantas, pudiera hablarse de un suelo económico y un clima político adecuados.

Prueba de ello es que, por ejemplo, en nuestro derecho revolucionario, tenemos normas legales establecidas desde hace más de treinta y cinco años, y que no se han cumplido, a pesar de las diferencias de estilo y temperamento de los gobernantes que en ese tiempo se han sucedido.

Muy numerosos son los campos del derecho mexicano que requieren una renovación. Se encuentran tanto en el Derecho Público como en el Privado; tanto en la órbita del Gobierno Federal como de los Gobiernos Locales y en la esfera de acción Municipal.

Si consideramos el sistema jurídico mexicano constituido por tres círculos: el federal, el estatal y el municipal, encontraremos que en todos ellos hay lagunas y además, por inercia, se conservan disposiciones antiguas incongruentes con los principios generales del derecho revolucionario.

Es indispensable completar, dar unidad al sistema jurídico mexicano, incluyendo los tres órdenes: el federal, el estatal y el municipal. El grado de desarrollo alcanzado por nuestro país y la complejidad de la vida

contemporánea, exigen que pongamos mayor empeño en la revisión y el perfeccionamiento del sistema jurídico derivado de la Revolución Mexicana.

No me voy a referir al estado que guardan los derechos estatal y municipal, cuyo estudio creo que se encuentra abandonado o por lo menos un poco relegado al olvido y menospreciado.

Veamos, muy someramente, lo que ha ocurrido en el campo legislativo durante los últimos cinco años, es decir, a partir del primero de diciembre de 1958 en que se inició el actual periodo de Gobierno.

Si revisan ustedes los diarios oficiales, encontrarán un gran caudal de leyes y decretos. Sólo para dar una idea de la importancia y de la magnitud de esa labor legislativa, mencionaré las reformas constitucionales y las más importantes leyes, elaboradas unas por el Ejecutivo y otras en las Cámaras de Diputados y Senadores.

Entre las leyes ordinarias se encuentran las 26 que en seguida enumero y que seguramente representan menos del cincuenta por ciento de las expedidas:

- Diciembre 1958. 1.—Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
- 2.—Decreto que reforma los arts. 1º, 2º, 3º, 13 y 18 de la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo en materia económica de 30 de diciembre de 1950.
- 3.—Ley que crea el Instituto Mexicano del Café.
1959. 4.—Ley Federal de Radio y Televisión.
- 5.—Ley del Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.
- 6.—Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.
- 7.—Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- 8.—Ley Forestal.
1960. 9.—Ley Federal de Turismo.
- 10.—Ley sobre producción, certificación y comercio de semillas.
- 11.—Decreto de adiciones, supresiones y reformas al texto de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de explotación y aprovechamiento de recursos minerales.

- 12.—Ley General de Normas, Pesas y Medidas.
- 13.—Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.
- 14.—Ley del Seguro Agrícola y Ganadero.
1961. 15.—Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.
1962. 16.—Ley de Navegación y Comercio Marítimos.
- 17.—Ley que adiciona el artículo 58 del Código Agrario y deroga la Ley Federal de Colonización y la Ley que creó la Comisión Nacional de Colonización.
- 18.—Ley que reforma y adiciona la ley orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.
- 19.—Reformas a la Ley Federal de Trabajo como consecuencia de las modificaciones a las fracciones II, III, VI, IX, XXI, XXII y XXXI, inciso "A" del artículo 123 constitucional.
- 20.—Ley Federal de Derechos de Autor.
- 21.—Ley que establece la educación Normal para Profesores de Centros de Capacitación para el Trabajo.
- 22.—Ley que incorpora al Régimen del Seguro Social Obligatorio a los productores de caña de azúcar y a sus trabajadores.
- 23.—Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 24.—Ley de reformas y adiciones a la Ley Federal Electoral vigente.
- 25.—Ley para el control y vigilancia de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal.
- 26.—Ley de Vías Generales de Comunicación y medios de Transporte.

Las reformas introducidas a la Constitución en ese mismo lapso, son las siguientes:

1^a Modificación a los párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo y fracción I del artículo 27 constitucional. Entre las ideas fundamentales consagradas en esta reforma, se destacan la de afianzar el dominio directo de la Nación sobre los recursos naturales existentes en la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas y en el espacio situado

sobre el territorio nacional; la de nacionalizar la industria eléctrica; la de perfeccionar el régimen de la propiedad nacional sobre las aguas, y la de regular, con equidad, el régimen de concesiones sobre el aprovechamiento de los recursos nacionales y especialmente de los minerales, aun cuando estuviesen amparados por concesiones expedidas con anterioridad a la Constitución.

2ª Reforma de los artículos 42 y 48 de la Constitución, que modernizó el concepto del territorio nacional, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes, la plataforma continental y los zócalos submarinos, las aguas de los mares territoriales y las marítimas interiores, así como el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el Derecho Internacional.

3ª Reforma del artículo 52 aumentando a 200 mil el número de habitantes que puede constituir un distrito electoral federal, teniendo en cuenta el crecimiento demográfico y para impedir el crecimiento excesivo de la Cámara de Diputados.

4ª Reforma de los artículos 54 y 63 que creó los diputados de Partido.

5ª Adición de la fracción II del artículo 107 para establecer el amparo agrario, que, sin apartarse de las bases esenciales de esta institución mexicana, constituye una modalidad adecuada para la defensa de la garantía social agraria. Este nuevo amparo se fundamenta en la naturaleza de la garantía social que involucra una cuestión de orden público, y en la situación económica y cultural de los campesinos, por virtud de la cual el amparo administrativo era para ellos un recurso ilusorio o contraproducente, por ser de estricto derecho.

6ª Finalmente, las reformas al Artículo 123, que han tenido por objeto consolidar y ampliar los derechos de los trabajadores.

La rápida mención de una parte de la obra legislativa de los últimos cinco años pone de relieve la importancia de la renovación jurídica que se ha operado.

Es decir, con celeridad continúa la creación del derecho revolucionario, comprobándose la tesis al principio apuntada: es necesario proseguir la elaboración del derecho revolucionario, atendiendo a los hechos y a las situaciones que la vida actual nos presenta y buscando ideas y soluciones nuevas.

Creo que cuatro grandes corrientes influyen y seguirán influyendo, necesariamente, en la creación y perfeccionamiento del Derecho Mexicano.

En primer término, los ideales y principios de la Revolución Mexicana, entendida como un proceso histórico esencialmente popular, cuya dinámica no ha concluido.

En segundo lugar, el desarrollo vigoroso, extraordinario, de nuestro país, en todos los órdenes, empezando por el demográfico.

En tercer lugar, la transformación política, económica y social que se opera en el mundo entero y que se caracteriza como una crisis mundial que pone de manifiesto la quiebra de las instituciones, el fracaso de las ideas tradicionales. Crisis que obliga a pensar que el derecho, la economía y, en general, la estructura de las naciones y de la vida contemporánea, debe reorganizarse sobre bases nuevas, si pugnamos realmente por alcanzar algún día el establecimiento de la libertad, de la democracia y de la justicia entre los pueblos y los hombres.

Finalmente, debemos señalar el extraordinario desarrollo científico y técnico de la época, que ha dado al hombre una fuerza extraordinaria para dominar a la naturaleza y aprovechar mejor los recursos naturales y que da a la vida una velocidad jamás pensada y una anchura universal.

Estas cuatro corrientes influyen en nuestro Derecho en cuanto que concurren a estructurar la vida misma de nuestra nacionalidad, la cual cada día es más compleja y, por ello, demanda formas de organización más eficaces, métodos de trabajo más sistemáticos y una conciencia social más clara de nuestros problemas, de nuestros objetivos nacionales, de grupo y personales y de las tareas concretas que debemos emprender.

Por motivos pedagógicos, la creación del Derecho se divide en cuatro etapas o niveles: el de la Constitución, el de la Ley, el del Reglamento y el de los actos concretos de aplicación de las disposiciones jurídicas de carácter general.

Desde este ángulo se mira el Derecho como una cadena de actos de poder. Pero, en realidad, la vida fecunda del Derecho exige la formación de una conciencia social que entraña una decisión popular de luchar por el Derecho.

En este sentido la ineficacia de una ley o su torcida aplicación no es sólo imputable a la autoridad, sino también a la sociedad, al individuo, a la corporación, a la comunidad, a los grupos que no exigen, que no vigilan el debido respeto y la vigencia de las instituciones que protegen sus legítimos intereses.

Hay que impedir que las leyes buenas se transformen en letra muerta. Dicho de otro modo, no basta una buena ley, es indispensable una organización administrativa apta, honrada y con los elementos necesarios para

aplicarla. Y a esto hay que añadir la participación del pueblo, tanto para crear la ley como para exigir su correcta aplicación.

En muchos aspectos tenemos buenas leyes; pero no se aplican o se aplican mal, porque nos falta una conveniente organización del Estado y una organización también adecuada del pueblo.

Esta cuestión nos lleva a un campo en donde es urgente legislar.

Es indudable que a medida que México crece y adquiere una vida más rica y complicada, también se desarrolla y hace más compleja y difícil la función del Estado.

Nuestros problemas rebasan constantemente los límites de nuestras fronteras. El comerciante, el industrial, el agricultor, el profesionista, el estudiante, el político, el funcionario público se enfrentan a cuestiones internacionales y reciben la influencia o el impacto de acontecimientos internacionales. Tienen que desplazarse, que viajar con frecuencia y estar atentos a lo que ocurre en el mundo.

Los viajes de nuestro Primer Mandatario al exterior obedecen a razones y propósitos de gobierno, no a causas fortuitas o motivos personales. Son un signo de la época. Gobernar no es solamente ejercer el poder dentro de un territorio determinado y conforme a un orden jurídico nacional; es también actuar en el campo internacional para defender los intereses del país y las ideas e instituciones benéficas a la humanidad; para promover la solidaridad y la simpatía entre los pueblos y los gobiernos, sobre la base del recíproco respeto a la soberanía, a la libertad y a la dignidad de las naciones y de los hombres.

Las funciones de los tres Poderes se han hecho cada vez más numerosas, variadas y difíciles; demandan la organización de equipos de trabajo con mayor preparación y la disponibilidad de máquinas e instrumentos para facilitar su desempeño por la aplicación y el auxilio de la técnica y los métodos modernos de trabajo.

Al lado de las funciones políticas tradicionales del Estado, han surgido las actividades económicas y sociales que se realizan a través de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Ahora bien, estas funciones estatales y paraestatales tienden, en todos los países, a multiplicarse y hacerse más amplias y complicadas.

Por otra parte, la planeación del desarrollo económico y social en cada país y la coordinación internacional se imponen como una necesidad inaplazable de la época.

Resulta entonces obvio que nuestro Estado moderno no puede abordar sus tareas ni cumplir su misión utilizando el viejo aparato y la organización de hace cincuenta o treinta años.

Y en este aspecto pecaríamos de insinceros si afirmáramos que hemos adelantado mucho. En los Estados y en los Municipios se conserva, por inercia, una maquinaria administrativa ineficaz y anticuada. Sólo en algunas Entidades, como Oaxaca, Guanajuato, Sonora, Sinaloa, y tal vez otras, se inicia una saludable renovación de las instituciones y de los métodos de organización del trabajo gubernamental.

Por lo que toca al gobierno federal, tampoco podemos desconocer la lentitud burocrática, el bajo rendimiento del trabajo, el exceso de papeleo y de trámites, la mala distribución geográfica del personal, la excesiva centralización de funciones, la falta de aplicación de técnicas modernas, la ausencia de controles efectivos que garanticen la eficacia y la honradez del funcionario, la falta de sanciones enérgicas a los empleados que infrinjan la ley o lucren ilícitamente y el cuidado de que la acción burocrática no sea un lastre innecesario o un obstáculo que, sin razón, entorpezca la actividad lícita del pueblo, en perjuicio de la producción nacional.

Esta reorganización es urgente en las tres ramas del Poder, pero sobre todo en el Ejecutivo por la índole y la amplitud de sus funciones. La tarea legislativa encaminada a este objetivo ya se ha iniciado, pero debe acelerarse.

En mi modesta opinión, son necesarias tres leyes que, por estar íntimamente relacionadas, deben lograr una adecuada congruencia: la de Secretarías y Departamento de Estado, la de Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y la de Planeación del Desarrollo.

La primera, como su nombre lo sugiere, sigue los viejos moldes. Es una simple enumeración de las dependencias del Ejecutivo y sus funciones. Se ha reformado para crear o suprimir, dividir o refundir dependencias federales.

La duplicación de actividades, la interferencia de funciones, los conflictos de competencia y la falta de coordinación existen, con grave perjuicio no sólo para la eficacia de la administración pública y el mejor aprovechamiento de los fondos a ella destinados, sino para las clases o grupos sociales a quienes la administración afecta.

Es urgente elaborar una nueva Ley Orgánica del Ejecutivo para corregir esas fallas, establecer jerarquías, distribuir adecuadamente el personal, tanto geográfica como funcionalmente, precisar responsabilidades, descentralizar y hacer más ágil la administración, colocando a los encargados de ella como verdaderos servidores del pueblo.

La Ley de Control de Organismos Descentralizados y Empresas de

Participación Estatal se expidió a fines del año pasado. Es una buena ley para iniciar los trabajos en esta materia y puede irse perfeccionando conforme a los consejos de la experiencia que se vayan obteniendo. Creo que corre el riesgo de que su aplicación se dificulte por la falta de leyes adecuadas en materia de planeación y de organización del Poder Ejecutivo.

Finalmente, existe un Proyecto de Ley de Planeación formulado por una comisión que presidió el senador y licenciado Fernando Lanz Duret, y cuya discusión se aplazó porque un grupo de senadores opinó que debería estudiarse y discutirse simultáneamente con un Proyecto de Nueva Ley Orgánica del Ejecutivo Federal.

He llegado a considerar que estas tres leyes están tan estrechamente vinculadas que hasta podían integrarse en una sola.

Al estructurarlas, pienso que deben tenerse muy en cuenta ciertas ideas o recomendaciones de tipo político, derivadas de las peculiaridades de nuestro medio. Entre ellas, según mi personal criterio, pueden sugerirse estas tres:

1^a No debe haber superdependencias, es decir, Secretarías o Departamentos que rompan el principio de igualdad que para ellos establece la Constitución y que tengan la posibilidad legal de interferir, limitar o frenar la acción y el trabajo de otras dependencias.

2^a Los organismos encargados de la planeación deben ser exclusivamente técnicos. En consecuencia, debe cuidarse que no se estructuren como Secretarías o Departamentos y que no asuman criterios políticos. La fijación de éstos y las decisiones fundamentales sobre planeación deben corresponder, en forma directa al Presidente de la República.

3^a Debe tenderse a una coordinación adecuada, tanto entre las dependencias federales como con los Gobiernos de los Estados.

Urge también la organización social, la que antes he llamado del pueblo; indispensable para que la ley no sea letra muerta o se aplique torcidamente.

No debemos cerrar los ojos a la realidad; no podemos negar que en muchos sectores falta la organización y que, en otros muchos, solamente existen "membretes", según la expresión popular, o formas que encubren una simulación o una raquítica vida social.

Esta organización complementa, hace más eficaz la administración pública y da vida efectiva al Derecho en su aspecto más importante para el pueblo: el de su aplicación justa y oportuna.

Mucho hay que decir y hacer en torno a esta cuestión. Pero yo quiero, sólo a manera de ejemplo, referirme a la organización en el campo y, más concretamente, a la organización ejidal.

En relación con este tema, aparecen las mayores lagunas y deficiencias de la legislación agraria. La meta fundamental de la reforma agraria —lo hemos dicho muchas veces— es transformar al antiguo peón en agricultor moderno capaz de producir más, vender mejor sus cosechas y elevar las condiciones de vida de su familia. Esta meta jamás podrá lograrse sin una organización en que los campesinos participen directa y constantemente en el análisis y la resolución de los problemas derivados del racional aprovechamiento de las tierras, las aguas y los demás recursos naturales que la Revolución les ha entregado.

Los efectos sociales del reparto de la tierra, del crédito, de la adopción de técnicas modernas y de nuevos cultivos, se frustrarán o mermarán considerablemente mientras el ejidatario no participe activa y directamente en la vida económica del ejido.

Una asistencia técnica y una tutela mal entendidas y peor aplicadas pueden conducir a un nuevo peonaje o a la negación del principio de que la tierra es de quien la trabaja, fomentando la inacción y el desaliento en el campesino.

Además, la falta de organización propicia la inmoralidad y desvirtúa las instituciones.

Se ha dicho, con razón, que en este momento histórico el problema fundamental es el del campo. Puede añadirse que para abordarlo es urgente revisar la legislación agraria, reorganizar la administración pública en el ramo agrario, organizar adecuadamente a los campesinos, apoyándose en una auténtica democracia agraria, y aumentar, en forma considerable, los recursos económicos destinados a estos fines.

La organización de la administración pública y la organización social sobre los grandes lineamientos antes apuntados, tendrán una repercusión inmediata y benéfica, tanto en el desarrollo económico del país como en el progreso político del mismo.

En otras palabras, estas formas de organización resultan esenciales para una correcta aplicación de las leyes revolucionarias y, por ende, para mantener y perfeccionar las instituciones creadas en favor del pueblo.

Ellas nos permitirán acercarnos con mayor rapidez a la democracia, la libertad y la justicia que anhelamos.

Porque si pensamos con rectitud y hablamos con franqueza, debemos reconocer que el afán moral y político de nuestra época es el de substituir la injusticia como sistema, por un estado de cosas en que la injusticia sea la violación de un sistema.

La democracia está estructurándose y perfeccionándose. Abandona viejas concepciones formalistas para apoyarse firmemente en un proceso de democratización del poder económico y de las oportunidades para adquirir la cultura en todos sus grados y niveles.

No nos dejemos engañar por palabras y frases retóricas, tan sonoras como huecas. Sólo por este camino, largo y trabajoso, podrá llegar un día en que el hombre común sienta y vea que su libertad no es una ilusión incapaz de aligerar el peso de sus cadenas.