

INICIATIVA DE DECRETO QUE ADICIONA AL ARTICULO 26 Y REFORMA EL 108 DE LA COSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

(Presentada por la C. Senadora Rosa Albina Garavito Elías, del grupo parlamentario del PRD)

- La C. Senadora Rosa Albina Garavito Elías: Con su permiso, señor Presidente:

“CC. Secretarios de la
Honorable Cámara de Senadores
Presentes.

Rosa Albina Garavito Elías, Senadora del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II del Reglamento para el gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, vengo a presentar la siguiente iniciativa de Decreto por el que se adicionan un quinto, sexto, séptimo y octavo párrafos al artículo 26 y se reforma el primer párrafo del 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de transformar el actual Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en un organismo autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; hacer posible plenamente la participación de los ciudadanos, los sectores sociales y el Congreso de la Unión en el proceso de planeación nacional establecido por el mismo artículo 26; garantizar la actualización anual, y la publicación, de los indicadores más relevantes sobre la satisfacción de las necesidades básicas de la población; establecer el libre acceso de todos los nacionales a la información elaborada por dicho Instituto; e incluir a los funcionarios y trabajadores del nuevo Instituto autónomo en el Título Cuarto de la Constitución, referente a las responsabilidades de los servidores públicos.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El artículo 26 de la Constitución es quizá el más importante en materia de política económica, ya que en él se establece la obligación para el Estado de organizar “un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional”.

Este sistema de planeación, según el mismo artículo, deberá imprimir “solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía” a fin de procurar “la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”. En estas palabras del final del primer párrafo del 26, hay como un eco deliberado de la enunciación del 3° constitucional que establece que la educación será democrática, “considerando a la democracia... como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. El eco no es casual puesto que inmediatamente el 26 señala que “los objetivos de la planeación” serán determinados por los “fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución”. El artículo 25 también es explícito en cuanto a estos fines al establecer que el “desarrollo nacional [...] 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 [la] Constitución”.

De modo que el “sistema de planeación” establecido en el artículo 26 resulta determinante para el gobierno económico del país en tanto en él se establece que los objetivos de la planeación y del Plan Nacional de Desarrollo no serán otros que los que señala la propia Constitución, entendida no sólo como Norma Suprema sino como proyecto nacional. La planeación del desarrollo económico se convierte así en el instrumento de la propia Constitución para poner en práctica sus mandatos.

Precisamente por tratarse de un punto central el legislador hizo énfasis en el carácter democrático de la planeación. Desde la primera línea del artículo 26 se dice: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo...”; en el segundo párrafo, entre puntos y aparte, como un precepto aislado, se indica de nuevo: “La planeación será democrática”; en el tercero, al señalar las obligaciones del Ejecutivo a este respecto, se menciona

otra vez “el sistema de planeación democrática”; y con las mismas palabras se reitera “planeación democrática” en el párrafo cuarto al incluir al Congreso de la Unión en estas tareas.

De la misma suerte el artículo constitucional reclama expresamente la participación en el proceso de planeación de los siguientes actores:

“los diversos sectores sociales” (a través de los cuales “se recogen las aspiraciones y demandas de la sociedad”);

“los particulares”;

“los órganos responsables del proceso de planeación”;

“las entidades federativas”;

y el propio “Congreso de la Unión”.

El carácter democrático y participativo del proceso de planeación queda así suficientemente expreso, y hasta remarcado, en el texto constitucional.

El Ejecutivo de la Unión y los ejecutivos de las entidades federativas deberán recoger, a través de los órganos responsables en cada caso de la planeación, las aspiraciones y demandas de la sociedad para plasmarlas en el Plan Nacional de Desarrollo, los programas de la Administración Pública Federal y los programas de desarrollo de las entidades federativas. Plan y programas que tendrán como objetivo los fines del proyecto nacional contenido en la Constitución, y que serán de observancia obligatoria para la Administración Federal, convenida con las entidades federativas, y concertada con los particulares. La ejecución del plan y los programas, por otra parte, se verá sujeta anualmente a la consideración de la representación popular en el Congreso que deberá aprobar en su caso las partidas presupuestales correspondientes, y legislar sobre las materias que la misma Constitución señala como de su competencia cuando el plan y los programas lo requieran.

Todas estas previsiones establecidas en el artículo 26, que buscan la participación más amplia y democrática de los distintos actores sociales en el sistema de planeación, se verían grandemente fortalecidas si la sociedad contara con un órgano autónomo de información geográfica y estadística. Todas las fases del proceso de planeación que el artículo 26 señala, desde la “consulta popular” hasta “la formulación, instrumentación, control y evaluación” del plan y los programas, requieren de información geográfica, económica y social veraz y fidedigna. De otro modo la fase de consulta y la de elaboración del Plan Nacional podrían resultar sesgadas e inconsistentes al no disponer los ciudadanos y los “órganos responsables del proceso de planeación” de la información necesaria sobre la realidad nacional; igualmente las etapas de aplicación y control, que requieren del conocimiento de las diferentes regiones del país y de las condiciones de vida de la población en cada una de ellas; y en mucho mayor medida la evaluación de sus resultados, que tendría que basarse en información objetiva sobre los cambios operados en la sociedad después de la aplicación de planes y programas.

En relación a la evaluación de planes y programas no es correcto, desde el punto de vista metodológico, que la entidad de la administración pública encargada de controlar la inflación, por ejemplo, sea la misma que se encargue de elaborar el índice de precios. Tampoco es correcto que los levantamientos censales, o las encuestas específicas sobre las condiciones de vida de la población, mediante los cuales se puede apreciar la situación de la economía nacional y el grado de satisfacción de las necesidades esenciales, dependan del mismo poder encargado de elaborar y ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo que se propone precisamente mejorar las condiciones económicas generales y el nivel de vida de la población. Mucho menos puede admitirse que los resultados de los estudios geográficos y estadísticos se publiquen cuando lo decida discrecionalmente uno de los poderes de la Unión, según su conveniencia política, siendo que debieran sujetarse en todos los casos a las calendarizaciones establecidas en la ley. La transparencia del proceso de planeación, y del ejercicio mismo del poder público en todas sus formas se vería grandemente incrementada con la transparencia de las informaciones geográficas y estadísticas derivadas de un Instituto autónomo en relación a los tres poderes de la Federación.

Además de su aplicación en las diferentes etapas del proceso de planeación, la información estadística, y en muchos casos la geográfica, puede ser utilizada como un medio para evaluar el desempeño gubernamental, o para hacer diagnósticos sobre la realidad económica y social que eventualmente pudieran diferir de los realizados por los poderes de la Federación, en especial el Ejecutivo. Por ello, se propone que el nuevo Instituto sea un organismo público autónomo, independiente de los tres poderes, con el fin de que sus funciones no se vean impedidas, o puedan ser distorsionadas por alguno de ellos.

El nuevo Instituto se plantea como un organismo que realizará básicamente las mismas tareas que desempeña actualmente el INEGI: Los estudios geográficos, el levantamiento de los censos de población, vivienda, y los económicos, así como la elaboración de estadísticas continuas sobre los indicadores de la actividad económica nacional. Tareas todas ellas de la mayor importancia para conocer la realidad social y económica y para evaluar la marcha del país. Por lo mismo se estima que el acceso a la información generada no sólo tiene que ver con las diversas etapas de la planeación, tal como la especifica el artículo 26, sino con el ejercicio amplio de la democracia, en tanto la información proporcionada por el Instituto se convertirá en un indicador permanente, accesible a todos los ciudadanos, sobre el estado que guarda la administración pública y el país en su conjunto. La acción ciudadana siempre será más eficaz y trascendente si se basa en la mejor información, tan amplia y objetiva como sea posible obtenerla. Por ello, y por tratarse de una actividad pública, sufragada por el Estado, se establece en la reforma propuesta que todo ciudadano tiene el derecho de conocer la información generada por el Instituto, y se invoca el artículo 6°, que consagra precisamente el derecho a la información. Los ciudadanos, tanto en lo individual como en cualquier forma de agrupación social o política, tendrán así libre acceso a una información que ha sido generada precisamente con el propósito de medir el avance y los resultados de los planes y programas de gobierno, y de conocer la realidad geográfica y los recursos humanos y materiales del país, para su mejor aprovechamiento.

En el artículo 39 de la Constitución se establece que “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”. Lo que quiere decir, en relación al artículo 26, cuya reforma nos ocupa, que el proceso todo de planeación, y desde luego la aplicación del Plan de Desarrollo y los programas de la Administración Pública, deben beneficiar al pueblo. El bienestar de la población, según el artículo 39, es el fin último de la existencia y funcionamiento del poder público. Sin embargo, en la práctica cotidiana del gobierno y de la actividad política, es posible llegar a dar más importancia a los indicadores generales del desempeño de la economía que a los indicadores que reflejan directamente las condiciones materiales de vida de la población. Esto puede explicarse porque con frecuencia se cree que si los indicadores sobre la actividad económica del país son positivos, la calidad de vida de la población deberá mejorar al mismo tiempo, o mejorar tarde o temprano en el futuro. Sin embargo, la experiencia nos muestra que esto no siempre es cierto. Algunas medidas económicas, y hasta políticas completas de desarrollo, supuestamente beneficiosas, en realidad ocasionan un descenso en las condiciones de vida de la población. Otras veces resulta que las políticas adoptadas requerirían demasiado tiempo para mostrar sus efectos benéficos en el nivel de vida de los más pobres, tanto tiempo que de hecho se podría estar sacrificando, sin decirlo, generaciones enteras de mexicanos que no verían el fruto de su esfuerzo traducido en una mejoría concreta de sus condiciones de vida.

El Censo de Población y Vivienda ofrece indicadores valiosos para apreciar el avance o retroceso en estas condiciones de vida de la población, como pueden serlo, por ejemplo, la habitabilidad de las viviendas o la asistencia a la escuela de niños en edad escolar. Sin embargo, se trata de informaciones que se levantan y procesan cada 10 años, y que en ocasiones han requerido más de un quinquenio adicional para ser publicadas. Por otra parte el conteo de población, tal como fue realizado por primera vez en 1995, no resulta comparable en todos los casos, ni en el grado de detalle requerido, con la información de los censos decenales, de modo que siempre hay que esperar 10 años para tener información confiable sobre el nivel de vida de la población. Si el bienestar del pueblo es el fin último de la actividad del poder público, como lo señala la Constitución, no se entiende ni se justifica que sólo cada 10 años pueda disponerse de información adecuada sobre sus condiciones de vida.

Por todas estas razones en la iniciativa se propone que el nuevo Instituto autónomo actualice y publique anualmente los indicadores más relevantes sobre la satisfacción de las necesidades esenciales de la población, con las características que establezca la ley. No se trata, obviamente, de hacer un censo anual de población y vivienda,

pero sí un estudio de carácter muestral sobre las condiciones de vida de la población, que sea comparable con los indicadores básicos de los censos decenales. La ley establecerá el alcance y características de este estudio, pero desde luego deberá incluir datos sobre el acceso de la población a la electricidad y al agua potable, el drenaje, los ingresos familiares, las condiciones de acceso a servicios de salud, públicos o privados, y la asistencia de los niños en edad escolar a los ciclos educativos de primaria y secundaria.

De este modo, con independencia de las vicisitudes políticas que podrían llevar a uno u otro partido al poder, o configurar diferentes pesos en la composición del Legislativo, el Instituto deberá presentar año con año a la consideración de todos los ciudadanos, obedeciendo un mandato constitucional, la evolución de las estadísticas básicas sobre las condiciones de vida de la población. Aun en el caso de que un solo partido llegase a dominar por largos periodos en la integración de los tres poderes federales, los ciudadanos siempre dispondrían de una serie de indicadores suficientes sobre el avance o el retroceso en las condiciones de vida de la población, que servirían para evaluar el desempeño de dichos poderes en relación a la norma del 39 constitucional que obliga a buscar en todo momento el beneficio del pueblo.

Al ser independiente de los tres poderes, el Instituto que se propone deberá regirse por dos principios básicos: la veracidad y la objetividad. Veracidad en tanto el Instituto, al no tener compromiso con partido o poder político alguno, estará en libertad de ordenar siempre sus acciones por la búsqueda de la verdad, desde el planteamiento y diseño de la metodología de sus estudios y levantamientos estadísticos, hasta el arreglo final de los resultados obtenidos y su publicación. Nada será más útil al país y a sus ciudadanos que el conocimiento detallado, preciso y veraz de la realidad nacional, único medio para constatar los avances logrados, corregir posibles desviaciones, y reorientar en su caso los asuntos públicos.

Asimismo, la objetividad, entendida como la búsqueda del conocimiento a partir de los datos mismos de la realidad y no de las convicciones del investigador, deberá ser la divisa de los trabajos e investigaciones del Instituto. Para nadie es un secreto que los estudios sobre las condiciones sociales y económicas de la sociedad pueden diseñarse de modo que se obtengan resultados predeterminados para favorecer esta o aquella tendencia política. Si se actúa parcialmente es relativamente fácil aparentar rigor metodológico y darle a todo el proceso el empaque de un estudio científico. De hecho todos sabemos que así se obtienen muchos de los indicadores económicos que utilizamos hoy en día. Y no sólo por la distorsión intencionada de la realidad que puede resultar de tal o cual planteamiento, sino también por la omisión deliberada de hechos desfavorables a la tendencia que se busca favorecer, ya sea en hechos que no se incluyen en la investigación o resultados que no se publican una vez investigados. No es raro el caso de índices que se discontinúan cuando sus indicadores resultan adversos a alguna política gubernamental, o de investigaciones ya realizadas que no se publican, o se publican con retraso, para ocultar información que pudiera influir en determinada coyuntura política. La objetividad, por el contrario, no busca obtener un resultado preestablecido sino conocer, tan imparcialmente como sea posible, el objeto de estudio, en este caso la realidad social y económica del país.

Si el Instituto se rige por los principios de veracidad y objetividad se obtendrán indicadores geográficos y estadísticos veraces y objetivos que vendrán a ser, en conjunto, el espejo más cierto para evaluar la actuación gubernamental. Los poderes de la Unión no podrán desestimar tan fácilmente el escrutinio de los ciudadanos que siempre estarán en posibilidad de comparar la acción de dichos poderes con los indicadores publicados, y encontrar información pertinente para visualizar otras políticas y posibilidades.

Todo esto se relaciona también con el derecho de los ciudadanos a disponer de la información generada por el Instituto y con la obligación de éste de proporcionarlas, y desde luego de publicarla, en los términos y según los calendarios establecidos legalmente. En la actual Ley de Información Estadística y Geográfica existe un Capítulo V titulado “De los Derechos y Obligaciones de Usuarios e Informantes”. Sin embargo, en dicho Capítulo nunca se especifican los “derechos” de los usuarios. Lo más que se llega a conceder, en el artículo 44, es lo siguiente:

Quienes capten, produzcan o procesen información estadística o geográfica relativa a los sistemas nacionales [el Sistema Nacional Estadístico y el Sistema Nacional de Información Geográfica] [...] la proporcionarán cuando les sea solicitada por autoridad competente.

Donde como se ve los “usuarios” quedan reducidos a “la autoridad competente”. Las exageradas previsiones para resguardar la información estadística y geográfica, que se muestran tan abiertamente en esta ley, no pueden obedecer sino a la intención gubernamental de ocultarla cuando le resulte conveniente o, en el mejor de los casos, de manejarla y hacerla pública enteramente a su arbitrio.

Por esta razón, y por las resistencias que pudieran presentarse en el futuro para dar a la ciudadanía libre acceso a la información generada por el Instituto, en esta iniciativa se propone incluir en la adición al 26 constitucional: ...todos los ciudadanos tendrán acceso a la información generada [por el Instituto], con excepción de aquella que la ley señale, específicamente como de uso restringido.

De esa manera se sanciona a nivel constitucional un derecho evidente y sin embargo hasta ahora negado por omisión en la ley, o en la práctica por las instancias gubernamentales, responsables.

De igual manera, y por las mismas razones, en la iniciativa se señalan con claridad las responsabilidades del Instituto en cuanto a hacer públicos sus trabajos, y en especial a publicar anualmente los relativos a las condiciones de vida de la población:

Cada año el Instituto deberá publicar los indicadores sobre el acceso de la población a los satisfactores básicos...

y por lo que se refiere a todos los demás del Instituto:

...estos trabajos [todos los del Instituto] deberán realizarse y publicarse en los términos y según la calendarización que la ley señale.

Y finalmente, para evitar cualquier interferencia de los poderes establecidos:

El Instituto será el encargado y responsable de la publicación de todos sus trabajos.

Todos estos mandatos expresos, que pudieran parecer a alguien demasiado particulares para ser incluidos en un texto constitucional, tiene por fin garantizar de manera inequívoca la independencia del Instituto, y establecer con claridad su obligación de atender a las consultas de los ciudadanos y publicar los resultados de sus trabajos en la forma y con la periodicidad que la ley señale.

En concordancia con lo propuesto el artículo 108 constitucional deberá modificarse para incluir a los servidores del Instituto Nacional de Geografía y Estadística en el sistema de responsabilidades de los “servidores públicos” establecido en el Título Cuarto (artículo 108) de la Constitución.

Por todo lo anteriormente expuesto, someto a su consideración la siguiente iniciativa de

DECRETO

QUE ADICIONA EL ARTICULO 26 Y REFORMA EL 108 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO PRIMERO.- Se adiciona un quinto, sexto, séptimo y octavo párrafos al artículo 26 constitucional, para quedar como se indica a continuación:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y

demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para la elaboración y ejecución.

En el Sistema de Planeación Democrática, el Congreso de la Unión tendrá la participación que señale la ley.

Para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional y los programas correspondientes, los órganos responsables del proceso de planeación, los sectores sociales, los particulares y el Congreso de la Unión contarán con la información elaborada por un organismo público autónomo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que funcionará con independencia de los tres poderes de la Federación según los principios de veracidad y objetividad. Además, en atención al derecho a la información consagrado por el artículo 6°, todos los ciudadanos tendrán acceso a la información generada por dicho Instituto, con excepción de aquella que la ley señale específicamente como de uso restringido.

El Instituto tendrá un Consejo General, que será su órgano superior de dirección, formado por su director general y cuatro Consejeros, todos ellos elegidos, en forma sucesiva por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, a propuesta de los grupos parlamentarios. En igual forma se elegirán, en orden de prelación, cuatro consejeros suplentes. La ley establecerá las atribuciones del Consejo General y el director general, así como la estructura y funciones de las direcciones técnicas; las relaciones del Instituto con las dependencias de los tres poderes y con los poderes y autoridades de las entidades federativas y municipios; y el régimen laboral de los servidores del Instituto. El Instituto presentará anualmente a la Cámara de Diputados un informe de su gestión y, a través del Ejecutivo Federal, su proyecto de presupuesto para el año siguiente. Los servidores del Instituto estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de la Constitución.

En el levantamiento y elaboración de estadísticas y estudios geográficos, las dependencias de los tres poderes deberán cumplir la normatividad establecida por el Instituto, según las facultades que la ley le otorgue, y estarán obligadas a proporcionarle la información que la ley señale.

El Instituto desempeñará las funciones que la ley le encomiende.

La ley establecerá los estudios geográficos a su cargo, el levantamiento de los diversos censos de población, vivienda y económicos, y en general todas las actividades necesarias para mantener actualizado el conocimiento sobre los recursos naturales, humanos y económicos del país, así como de las condiciones de existencia económica y social de la población. Corresponderá también al Instituto la elaboración de los índices de precios. Cada año el instituto deberá publicar los indicadores sobre el acceso de la población a los satisfactores básicos según lo establezca la ley. Cada uno de estos trabajos deberá realizarse y publicarse en los términos y según la calendarización que la ley señale. El Instituto será el encargado y responsable de la publicación de todos sus trabajos.

ARTICULO SEGUNDO.- Se reforma el primer párrafo del artículo 108 constitucional, para quedar en la siguiente forma:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del

Instituto Federal Electoral y los del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones.

ARTICULO TERCERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a 13 de abril del 2000.

Sen. Carlos Payán Volver.- Sen. Rodolfo Arteaga Gutiérrez.- Sen. Alfredo Garcimarrero Ochoa.- Sen. Héctor Sánchez López.- Sen. Mario Saucedo Pérez.- Sen. Jorge Calderón Salazar.- Sen. Juan José Quirino Salas.- Sen. Félix Salgado Macedonio.- Sen. Enrique González Pedrero”.

Por su atención muchas gracias.

(Aplausos)

- El C. Presidente Pérez Jácome: Muchas gracias Senadora.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 56 del Reglamento para el Gobierno Interior, la iniciativa presentada por la Senadora Rosa Albina Garavito Elías, se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Quinta, para su estudio y dictamen correspondiente.

A continuación se concede el uso de la palabra a la Senadora María Elena Álvarez Bernal, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, para presentar una iniciativa.