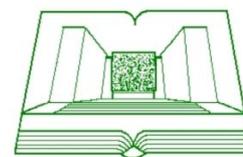




Abril, 2005



DIRECCIÓN GENERAL
DE BIBLIOTECAS
SIID

“La rectoría económica del Estado y la planeación del desarrollo nacional”

Elaborado por:

Mtro. Reyes Tépatch Marcial
Investigador Parlamentario
División de Economía y Comercio

“La rectoría económica del Estado y la planeación del desarrollo nacional”.

Índice General.

Introducción.	3
1. La rectoría económica del Estado y la planeación del desarrollo nacional.	5
2. El marco constitucional en materia de desarrollo nacional.	11
3. El ciclo de la planeación del desarrollo nacional.	20
Diagrama No. 1 , sintetiza la rectoría económica del Estado y la planeación del desarrollo nacional.	9
Diagrama No. 2 , expone los programas de mediano plazo, los instrumentos operativos de corto plazo y los instrumentos empleados por el Plan.	10
El diagrama No. 3 , sintetiza el ciclo de planeación en México y la participación de cada uno de los poderes en el mismo.	25

Introducción.

Una de las funciones más importantes que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos le asigna al Estado es la rectoría, para que éste fomente el desarrollo nacional, y de esta manera, se garantice que el citado desarrollo sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía nacional 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 dignidad de los individuos, grupos y clases sociales...

El instrumento que la Ley Suprema le proporciona al Estado mexicano para que cumpla con la función de fomentar el desarrollo nacional es la planeación del desarrollo nacional, para que le imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento económico.

Una de las características centrales de la planeación del desarrollo nacional es que debe ser democrática, lo que significa que concurren todos los sectores sociales del país, para que a través de foros y consultas, expongan sus inquietudes económicas, políticas, sociales y culturales.

Una vez que se obtienen las conclusiones de los foros y consultas, realizadas en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, éstas se remiten al Ejecutivo Federal para que elabore el Plan Nacional de Desarrollo.

En términos generales, este es el proceso de planeación en México.

El objetivo de este documento es analizar el proceso de planeación en México, a partir de correlacionar tres importantes variables: la rectoría económica del Estado, el desarrollo nacional y la planeación del desarrollo nacional. En otras palabras, se buscó analizar de manera conjunta los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para alcanzar este objetivo, se desarrollaron tres apartados:

En el primero, se vinculó la rectoría económica del Estado con el desarrollo nacional y la planeación del desarrollo. De tal manera que, la primera se concibe como una de las funciones más importantes que la Ley Suprema le asigna al Estado, el segundo como el objetivo que debe alcanzar el Estado y el tercero como el instrumento para lograr el objetivo.

En el segundo, se realizó un análisis de los artículos constitucionales que se vinculan con el desarrollo nacional. Se encontró que para que el Estado ejerza la rectoría económica, la Carta Magna lo dota de los riqueza nacional (recursos naturales del suelo y subsuela, tierras, aguas); lo faculta para que monopolice las actividades estratégicas, establece los criterios de participación pública privada y social en las actividades prioritarias; además le proporciona los instrumentos de política económica. En este apartado, también se establece la importancia que tiene el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Cámara de Diputados en el desarrollo nacional.

En el tercero, se elaboró un análisis del ciclo de la planeación del desarrollo nacional, y de los responsables de ejecutar cada una de sus fases. De acuerdo con la Ley de Planeación, las fases del ciclo de planeación son las siguientes: la conducción, elaboración, coordinación-concertación, aprobación, publicación, instrumentación-ejecución, evaluación, rendición de cuentas y control.

1. La rectoría económica del Estado y la planeación del desarrollo nacional.

La reestructuración de las naciones después de los conflictos bélicos mundiales modificó el papel del Estado: "...A sus funciones primordiales de dar satisfacción a las necesidades esenciales de defensa nacional, mantenimiento de la seguridad pública... se le añadió las de... desarrollar la economía y estabilizarla, equilibrar las condiciones de las diferentes regiones del país, superar las crisis cíclicas, redistribuir la riqueza, y... cumplir [con las] aspiraciones de bienestar [de las clases sociales]. En suma, el Estado se responsabilizó de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, y se hizo cargo de la estrategia global del desarrollo económico y social..."¹

En nuestro país, la inclusión explícita del concepto de *la rectoría económica del Estado*,² obedece a la tradición constitucional mexicana de atribuir al Estado la responsabilidad de *organizar y conducir el desarrollo nacional*:

"Con el propósito de consolidar lo que implícitamente la Constitución ya le reconocía al Estado, en diciembre de 1982 se le atribuyeron facultades que consolidaron el principio de la rectoría económica, haciéndolo consistente con los instrumentos de política económica con que ya contaba para conducir la estrategia del desarrollo nacional."³

La rectoría económica del Estado tiene como tarea central lograr el desarrollo nacional: "A partir de la Revolución mexicana se atribuyó expresamente al Estado la facultad de proporcionar e impulsar el desarrollo nacional como medio indispensable para integrar a la nación..."⁴

Sin embargo, durante el siglo XX, el Estado Mexicano ha consolidado su función de rectora de la economía nacional: "Aún cuando existe una tendencia de limitar su intervención [en la economía], se tiene que reconocer que hay responsabilidades indeclinables...: el cuidado de los equilibrios macroeconómicos, indispensables para propiciar el crecimiento sostenido y equilibrado de la economía, el impulso y la orientación del desarrollo a mediano y largo plazos, la justa distribución del ingreso, que no es posible obtener exclusivamente a través de los mecanismos de mercado, las grandes obras de infraestructura, el arbitraje de los conflictos sociales, el ahora llamado desarrollo sustentable y el cuidado de los recursos naturales y, en forma creciente, la ineludible responsabilidad de los gobiernos de conducir las relaciones económicas internacionales en beneficio del interés de cada país"⁵

La rectoría económica del Estado se determina en el artículo 25 Constitucional, párrafo 1:

¹Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz (2003), *"Planeación, programación y presupuestación"*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, DF. Página 1.

²La rectoría económica del Estado se define como: "La facultad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución". En: *"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos COMENTADA, (1998)"*. Tomo I. UNAM-Porrúa. Décimo segunda edición. México, DF. Página 321.

³Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz. Op Cit. Página 13.

⁴Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos COMENTADA. Op Cit. Página 320.

⁵*"Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, (2000)"*. Tomo IV. Artículo 24-27. LVII Legislatura de la Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa. México, DF. 2000. Página 194.

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, 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”.⁶

Algunos atributos de la rectoría del Estado son los siguientes:

El concepto de rectoría equivale a la función misma de gobernar. Sin embargo, debe quedar claro que este concepto se usa en el texto constitucional como sinónimo de *conducción [económica]*.⁷

El artículo 25 establece las diversas actividades que debe realizar el Estado como rector económico y del desarrollo. “Éstas, según el párrafo segundo del mencionado precepto, consisten en planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, y llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución”.⁸

En nuestro sistema constitucional, la rectoría económica del Estado, tal como se define en el artículo 25, no es facultad exclusiva de un sólo poder: “A nivel general, dentro del campo de sus respectivas atribuciones, los tres poderes; el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial coparticipan en esta importante atribución de la rectoría del desarrollo nacional. Asimismo, los gobiernos locales y municipales, en el ámbito de su competencia, tienen esta misma responsabilidad de rectoría del desarrollo nacional. La palabra “Estado” debe entenderse aquí en su sentido amplio, que incluye, por tanto, los tres poderes a nivel federal y local y, en la esfera de su competencia, al municipio. Se ejerce la rectoría del desarrollo nacional al legislar, ejecutar o administrar y juzgar”.⁹

Hemos afirmado, que de acuerdo al artículo 25 constitucional, el Estado mexicano tiene *la rectoría de la economía nacional*, a través de la cual, tiene la responsabilidad de organizar y conducir *el desarrollo nacional*. Ahora, el análisis se centrará en conocer el mecanismo para organizar y conducir este desarrollo nacional.

La respuesta lo proporciona el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional...”¹⁰

⁶Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/doc/1.doc>

⁷Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos COMENTADA. Op Cit. Página 322.

⁸Idem. Página 323.

⁹Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Op Cit. Página 194.

¹⁰<http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/doc/1.doc>

De acuerdo al artículo 3 de la Ley de Planeación, se entiende por Planeación del Desarrollo Nacional: "...La ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados".¹¹

El artículo 12 de la Ley de Planeación, establece que los aspectos de *la Planeación Nacional del Desarrollo...se llevarán a cabo a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática*.¹²

Como su nombre lo indica, uno de los atributos del Sistema Nacional de Planeación es que debe ser democrática, porque: "...Debe permitir la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión".¹³

Una vez que, a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática se realizan los foros de consulta popular, se turnan las conclusiones al Ejecutivo Federal (SHCP) para que integre **el Plan Nacional de Desarrollo**:

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá las siguientes atribuciones:

I...

II.- Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados." ¹⁴

¹¹ Ley de Planeación. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/txt/59.txt>

¹² <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/txt/59.txt>

¹³ Ver artículo 20 de la Ley de Planeación.

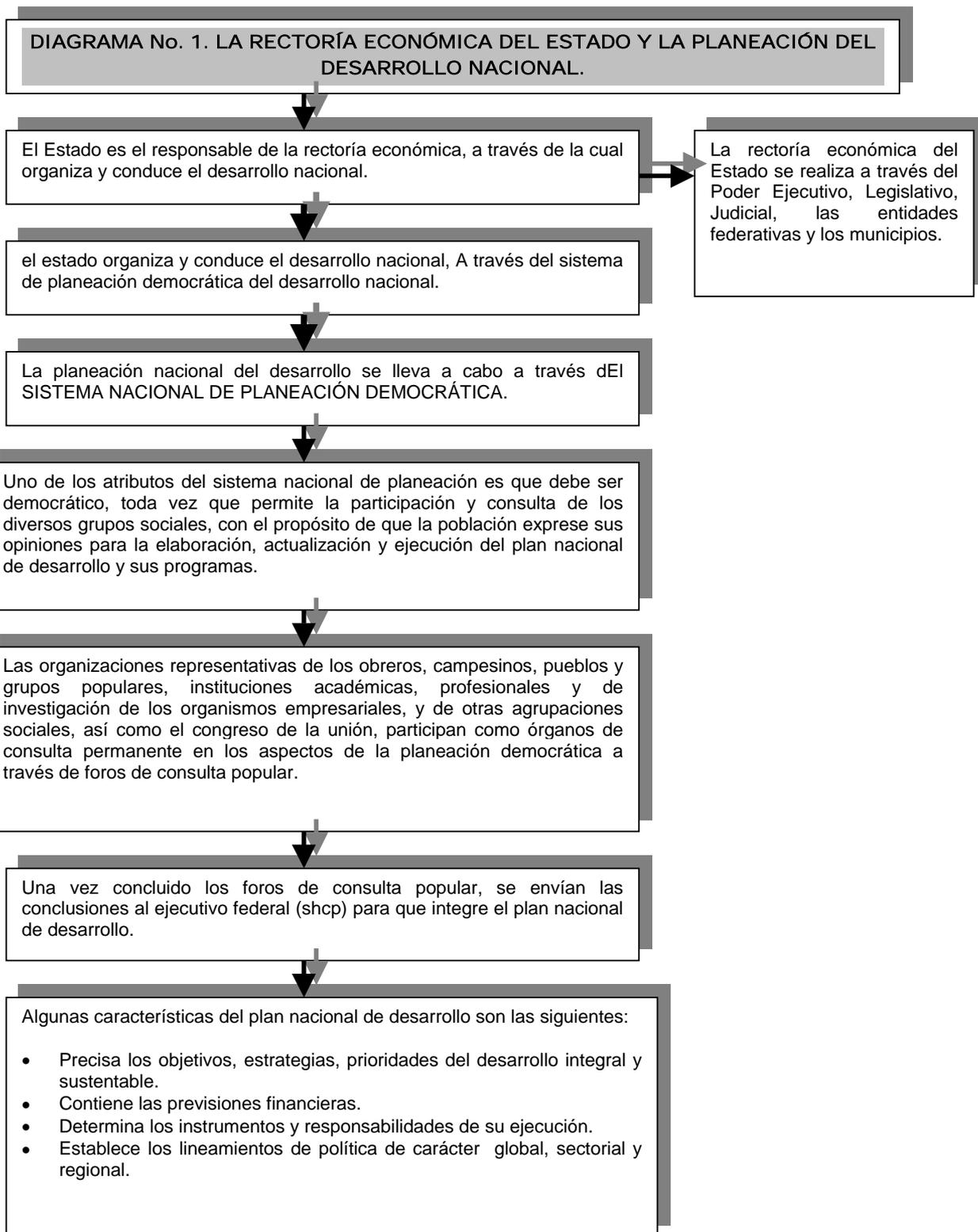
¹⁴ Tal como se establece en el artículo 14, fr. II, de la Ley de Planeación.

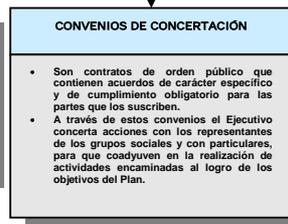
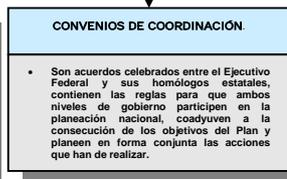
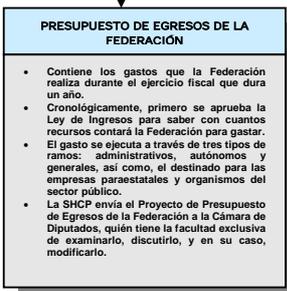
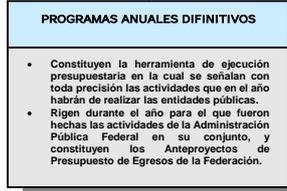
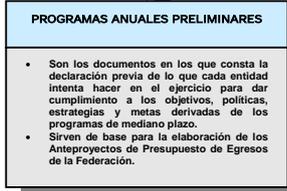
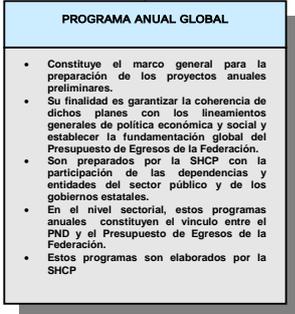
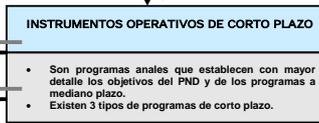
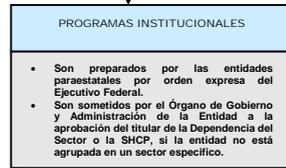
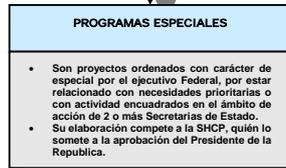
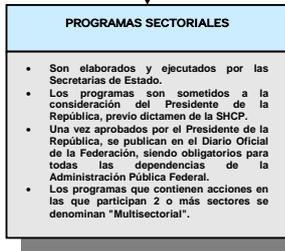
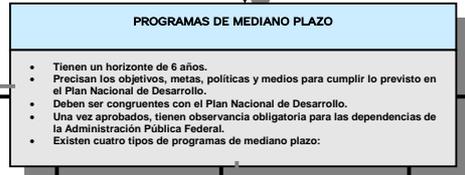
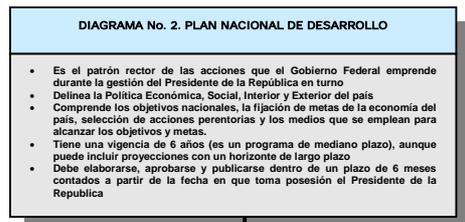
El Plan Nacional de Desarrollo debe cubrir los siguientes atributos: “Precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsabilidades de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática”.¹⁵

El diagrama No. 1, sintetiza la rectoría económica del Estado y la planeación del desarrollo nacional.

El diagrama No. 2, expone los programas de mediano plazo, los instrumentos operativos de corto plazo y los instrumentos empleados por el Plan.

¹⁵ Artículo 21, párrafo 2 de la Ley de Planeación.





2. El marco constitucional en materia de desarrollo nacional.

Los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son las normas por excelencia relacionadas con la rectoría de la economía nacional.

El artículo 25 constitucional determina que la rectoría económica le corresponde al Estado mexicano, quién tendrá como una de sus tareas más importantes, promover el desarrollo nacional. Define algunas particularidades del desarrollo nacional, como su carácter democrático. Delimita la participación del capital público, privado y social en las actividades estratégicas y prioritarias, entre otros aspectos.

El artículo 26 constitucional establece los aspectos generales de la planeación económica; establece las características de ésta última, la función del Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión en el proceso de planeación. **(Véase cuadro No. 1).**

Cuadro No. 1. Marco constitucional en materia de rectoría económica del Estado y la planeación del desarrollo nacional.	
Artículo	Contenido
Rectoría económica del Estado.	
25	<p>Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, 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.</p> <p>El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.</p> <p>Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.</p> <p>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, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.</p> <p>Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.</p> <p>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.</p> <p>La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.</p> <p>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.</p>
Planeación del Desarrollo Nacional.	
26	<p>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.</p> <p>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 incorporarlas 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.</p> <p>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 su elaboración y ejecución.</p> <p>En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.</p>

Para que el Estado lleve a cabo la rectoría del desarrollo nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: le otorga el monopolio de los recursos naturales de la nación (artículo 27 constitucional); el monopolio de las actividades estratégicas, define los criterios de participación del sector privado y social en las actividades prioritarias (artículo 28 constitucional); permite la existencia de las entidades paraestatales para explotar las actividades estratégicas y prioritarias (artículos 90 y 134) y proporciona los instrumentos de política económica (Múltiples artículos constitucionales). **(Véase cuadros 2 y 3).**

Como lo puntualiza Chapoy Bonifaz:

“Con el propósito de consolidar lo que implícitamente la Constitución ya le reconocía al Estado, en diciembre de 1982 se le atribuyeron facultades que confirmaron el principio de la rectoría económica del Estado, haciéndolo consistente con los instrumentos de política económica con que ya contaba para conducir la estrategia del desarrollo. En efecto, el manejo de las políticas monetaria de ingresos, de gasto público y de endeudamiento le permite a cualquier gobierno conducir la política económica; y a esto, en México, se une la propiedad originaria de las tierras y aguas dentro del territorio nacional, y el dominio directo de los recursos naturales del subsuelo, de la plataforma continental y de los zócalos submarinos de las islas”.¹⁶

Cuadro No. 2. Marco constitucional en materia de recursos naturales, de actividades estratégicas y prioritarias y de las empresas paraestatales.	
Artículo	Contenido
	Recursos Naturales.
27	<p>La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.</p> <p>Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.</p> <p>La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. 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.</p> <p>Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.</p>

¹⁶Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz. Op Cit. Página 13.

	<p>Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.</p> <p>Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos...</p>
Actividades estratégicas y prioritarias.	
28	<p>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.</p> <p>El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.</p> <p>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 fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.</p>
Entidades paraestatales.	
90	<p>La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.</p> <p>Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.</p>
134	<p>Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.</p>

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos define los instrumentos de política económica con los que cuenta el Estado mexicano para la rectoría del desarrollo económico. Así, prohíbe los monopolios y el acaparamiento de las materias y productos necesarios o de consumo popular para estabilizar los precios; establece los lineamientos que debe seguir la política monetaria, de subsidios públicos, tributaria, de deuda pública y laboral para minimizar los desequilibrios macroeconómicos. **(Véase cuadro 3).**

Cuadro No. 3. Los instrumentos de política económica que cuenta el Estado mexicano para realizar la planeación del desarrollo nacional.	
Artículo	Contenido
Política de control de precios.	
Artículo 28, párrafos 1, 2 y 3.	<p>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.</p> <p>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 tengan por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre si 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.</p> <p>Las Leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.</p>
Política monetaria y de deuda pública interna.	
Artículo 28, párrafo 6 y 7.	<p>Artículo 28.- 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.</p> <p>No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia...</p>
Artículo 117, fr. III).	<p>Los Estados no pueden, en ningún caso:</p> <p>I...II.</p> <p>III.- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.</p>
Política de subsidios públicos.	
Artículo 28, párrafo 12.	Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias , cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.
Política tributaria.	
Artículo 31, fr. IV).	<p>Son obligaciones de los mexicanos:</p> <p>I...III.</p> <p>IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.</p>
Artículo 131, párrafo 1.	Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.
Artículo 117, fr. IV), V), VI), VII) y IX).	<p>Los Estados no pueden, en ningún caso:</p> <p>IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.</p> <p>V.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.</p> <p>VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.</p> <p>VII.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.</p> <p>IX.- Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.</p>
Artículo 118, fr. I).	<p>Los Estados tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:</p> <p>I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.</p>

Política de deuda interna.	
Artículo 117, fr. VIII).	<p>Artículo 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:</p> <p>VIII.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.</p> <p>Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.</p>
Artículo 131, párrafo 2.	<p>El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.</p>
Política laboral.	
Artículo 5, párrafo 1.	<p>A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.</p>
Artículo 123, fr. XXXI.	<p>I...XXX.</p> <p>XXXI.- La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:</p> <p>a).- Ramas industriales y servicios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Textil; 2.- Eléctrica; 3.- Cinematográfica; 4.- Hulera; 5.- Azucarera; 6.- Minera; 7.- Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos; 8.- De hidrocarburos; 9.- Petroquímica; 10.- Cementera; 11.- Calera; 12.- Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas; 13.- Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos; 14.- De celulosa y papel; 15.- De aceites y grasas vegetales; 16.- Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello; 17.- Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello; 18.- Ferrocarrilera; 19.- Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera; 20.- Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio; y 21.- Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco; 22.- Servicios de banca y crédito. <p>b) Empresas:</p>
Artículo 123, fr. XXXI.	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; 2.- Aquéllas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; y 3.- Aquéllas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.
Artículo 123, fr. XXXI.	<p>También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de Ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.</p>

Artículo 89, fr. XIII).	Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación;
Política educativa.	
Artículo 3, inciso a)	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. Además, la educación: Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

La Carta Magna le otorga facultades al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para que legisle en asuntos neurálgicos de la economía nacional, como son los temas tributarios, crédito de la nación y del Distrito Federal, inversión nacional y extranjera, comercio interior y exterior, servicios financieros, hidrocarburos, minería, energía eléctrica y nuclear, vías generales de comunicación, trabajo, entre otros tópicos.

Cuadro No. 4. Las facultades del Congreso de la Unión en materia de planeación del desarrollo nacional.	
Artículo	Contenido
Artículo 73, fr. VIII).	El Congreso tiene facultad: Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;
Artículo 122, inciso A), fr. III).	Corresponde al Congreso de la Unión: I...II. III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
Artículo 122, inciso B), fr. III).	Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos: I...II. III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;

Artículo 73, fr. IX, X, XIXVII, XXIV, XXIV, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F, XXIX-G, XXIX-L.	<p>Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:</p> <p>IX.- Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;</p> <p>X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123;</p> <p>XIXVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;</p> <p>XXIV.- Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;</p> <p>XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;</p> <p>XXIX-E.- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;</p> <p>XXIX-F.- Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;</p> <p>XXIX-G.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;</p> <p>XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado, y</p>
Artículo 73, fr. XVIII).	<p>El Congreso tiene facultad:</p> <p>XVIII.- Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y...;</p>
Artículo 73, fr. VII).	<p>El Congreso tiene facultad:</p> <p>VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto:</p>
Artículo 73, fr. XXIX).	<p>El Congreso tiene facultad:</p> <p>XXIX.- Para establecer contribuciones:</p> <p>1o.- Sobre el comercio exterior;</p> <p>2o.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;</p> <p>3o.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;</p> <p>4o.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y</p> <p>5o.- Especiales sobre:</p> <p>a) Energía eléctrica;</p> <p>b) Producción y consumo de tabacos labrados;</p> <p>c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;</p> <p>d) Cerillos y fósforos;</p> <p>e) Aguamiel y productos de su fermentación;</p> <p>f) Explotación forestal, y</p> <p>g) Producción y consumo de cerveza.</p> <p>Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica;</p>
Artículo 74, fr. IV).	<p>Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.</p>
Artículo 89, fr. XIII).	<p>Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:</p> <p>XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación;</p>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que la función de la aprobación y fiscalización de los recursos públicos corra a cargo de la Cámara de Diputados, mientras que, la rendición de cuentas sea una tarea conjunta entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión.

Cuadro No. 5. La fiscalización y la rendición de cuentas en el marco de la planeación del desarrollo nacional.	
Artículo.	Contenido
Fiscalización-	
Artículo 74, fr. IV).	Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: I... II.- Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación , en los términos que disponga la ley;
Artículo 79, fr. I).	La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo: I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos ; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley. También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.
Rendición de cuentas.	
Artículo 69	A la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Período del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país...
Artículo 93	Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos , luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Por último, la Ley Suprema faculta al Ejecutivo Federal, a las entidades federativas y a los municipios del país para que de manera coordinada lleven a cabo la planeación del desarrollo nacional. **(Véase cuadro No. 6).**

Cuadro No. 6. Facultades constitucionales para que la Federación, las entidades federativa y los municipios se coordinen en materia de planeación del desarrollo nacional.	
Artículo	Contenido
Art. 26, párrafo 3.	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 su elaboración y ejecución.

Artículo 2, Inciso B), fr. IX.	<p>La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.</p> <p>Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:</p> <p>I...VIII.</p> <p>IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.</p> <p>Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.</p>
Artículo 115, fr. V.	<p>I...IV.</p> <p>V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:</p> <p>a)...b).</p> <p>c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;</p>
Artículo 116, fr. VII.	<p>I...VI...</p> <p>VII.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.</p> <p>Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.</p>
Artículo 122, BASE PRIMERA, Inciso j).	<p>BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:</p> <p>a)...i).</p> <p>j) Legislar en materia de planeación del desarrollo...</p>

Nótese entonces que este grupo de artículos constitucionales configuran el régimen económico del país: “El artículo 3º contiene una definición de democracia integral; el 5º se refiere a la libertad de trabajo; el 31 a las bases constitucionales del régimen impositivo; el 73 otorga al Congreso de la Unión diversas facultades de carácter económico; el 74 atribuye a la Cámara de Diputados facultades exclusivas en materia de finanzas públicas; el 89 establece facultades al Presidente de la República en materia económica; el 115 regula al municipio y a su régimen económico; el 117 establece prohibiciones para los Estados en materia económica que se reservan a la Federación y prohíbe actos que puedan interferir en la unidad económica nacional; el 118 prohíbe a los Estados establecer ciertos tipos de derechos sobre comercio internacional; el 123 establece las bases de las relaciones entre el capital y el trabajo y el 131 otorga facultades amplias a la Federación en materia de intervención a la economía”.¹⁷

¹⁷Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Op Cit. Página 190.

3. El ciclo de la planeación del desarrollo nacional.

El ciclo de la planeación nacional incluye la conducción, elaboración, coordinación, concertación, aprobación, publicación, instrumentación, evaluación, rendición de cuentas y control. Todas estas partes del ciclo deben ser realizadas por los diferentes poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), así como las entidades federativas y los municipios.

Prácticamente en todo el ciclo de la planeación nacional participa el Poder Ejecutivo 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 su elaboración y ejecución”.¹⁸

Específicamente, *la conducción* de la planeación nacional corre a cargo del Ejecutivo Federal, con la participación de los grupos sociales interesados: “Es responsabilidad del Ejecutivo Federal **conducir** la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley”.¹⁹

La *elaboración* del Plan está a cargo del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá las siguientes atribuciones:

I..

II.- **Elaborar** el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados.”.²⁰

Asimismo, las dependencias de la administración pública federal intervienen en la elaboración del Plan en las materias que les competan. Las entidades paraestatales participan en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan con relación a sus funciones y objeto, y cuando lo determina expresamente el Ejecutivo Federal, participan en la elaboración de sus respectivos programas institucionales.²¹

¹⁸Artículo 26 Constitucional, párrafo 1.

¹⁹Artículo 4 de la Ley de Planeación.

²⁰Artículo 14, fr. II) de la Ley de Planeación.

²¹Artículos 16 fr. I) y 17 fr. II) de la Ley de Planeación.

Por su parte, el artículo 26 constitucional, último párrafo, determina que el rol que debe jugar **el Congreso de la Unión** dentro del ciclo de la planeación nacional, se determinará en la Ley reglamentaria.²²

El artículo 5 de la Ley de Planeación determina que el Congreso de la Unión únicamente examina y omite opiniones relacionadas con el Plan, está imposibilitado para modificarlo o aprobarlo, ambas facultades son exclusivas del Ejecutivo Federal: “El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para **su examen y opinión**. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan”.²³

Obsérvese entonces que en el ámbito de la elaboración del Plan:

“El Ejecutivo Federal es el responsable de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo porque cuenta con dependencias de orientación y apoyo global, y sobre todo porque planear es atribución y obligación del organismo encargado de la Administración Pública Federal. Por su parte, **el Congreso**, [en un primer momento], únicamente puede externar su opinión y formular las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones a dicho plan; [sin embargo, en un segundo momento], participa expidiendo las leyes que constituyen la base jurídica de la planeación nacional; analiza, opina, y en su caso aprueba documentos fundamentales para la planeación: el Informe de Gobierno, el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Ingresos de la Federación, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; adicionalmente hace aportaciones a través de los Foros de Consulta Popular”.²⁴

El Ejecutivo Federal será el responsable de *coordinar y concertar* los esfuerzos con las entidades federativas y los municipios en la elaboración e instrumentación-ejecución del PND:

“El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios”.²⁵

También es facultad del Ejecutivo Federal concertar con los grupos sociales para el cabal cumplimiento del Plan:

²² <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/doc/1.doc>

²³ <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/txt/59.txt>

²⁴ Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz (2003). Op Cit. Página 16.

²⁵ Artículo 33 de la Ley de Planeación.

“El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

El Ejecutivo Federal podrá signar convenios de concertación de acciones con las comunidades indígenas, en todos aquellos asuntos que se consideren pertinentes y de conformidad con lo establecido en las leyes que rijan en la materia de que se trate”.²⁶

La *aprobación y publicación* del Plan y sus programas se realiza de la siguiente manera:

El Plan y los programas regionales y especiales, deberán ser sometidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la consideración y aprobación del Presidente de la República. Los programas sectoriales deberán ser sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector correspondiente, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los programas institucionales deberán ser sometidos por el órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal de que se trate, a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector. Si la entidad no estuviere agrupada en un sector específico, la aprobación a que alude el párrafo anterior corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.²⁷ Asimismo, el artículo 30 de la Ley de Planeación determina que el Plan y los programas sectoriales, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Aunque la Ley de Planeación no define de manera explícita quienes son los encargados de *instrumentar-ejecutar* el Plan, se deduce que a nivel federal, las Secretarías de Estado y las entidades paraestatales son las que llevan a cabo esta función. Asimismo, cuando un programa es regional, la instrumentación-ejecución corre a cargo de la dependencia federal correspondiente en coordinación con las entidades federativas y los municipios involucrados.

Sin embargo, el artículo 27 de la Ley de Planeación establece que para la ejecución del plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica, social y ambiental correspondientes.

²⁶ <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/txt/59.txt>

²⁷ Artículo 29 de la Ley de Planeación.

En lo referente a la *evaluación*, el Ejecutivo Federal establecerá un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño, para medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada, en el logro de los objetivos y metas del Plan y de los programas sectoriales que se hayan comprometido a alcanzar anualmente, y para compensar y estimular el buen desempeño de las unidades administrativas y de los servidores públicos.²⁸

El titular del Ejecutivo Federal y los jefes de despacho tienen la obligación de *rendir cuentas* al Congreso de la Unión, respecto a la ejecución del PND:

“El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales.

En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior, incluyendo un apartado específico con todo lo concerniente al cumplimiento de las disposiciones del artículo 2 Constitucional en materia de derechos y cultura indígena.

...”²⁹

Asimismo:

“Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que, por razón de su competencia, les correspondan y de los resultados de las acciones previstas”.³⁰

El control se lleva a cabo a través de dos mecanismos: el interno, que lo realiza el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de la Función Pública, y el externo, que es función de la Cámara de Diputados, a través de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. En el interno: La Secretaría de la Función Pública deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.³¹ En el externo: El contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Distrito Federal, deberá relacionarse con el informe de gobierno y el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas, a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional referentes a las materias objeto de dichos documentos.³²

²⁸ Artículo 9, párrafo 3 de la Ley de Planeación

²⁹ Artículo 6 de la Ley de planeación.

³⁰ Artículo 8 de la Ley de Planeación.

³¹ Artículo 18 de la Ley de Planeación.

³² Artículo 6 de la Ley de Planeación.

De acuerdo al artículo 44 de la Ley de Planeación, en materia *de sanciones*, el Ejecutivo Federal tiene la siguiente facultad:

“El Ejecutivo Federal, en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven”.³³

En síntesis, podemos afirmar que, en el ciclo de planeación en México intervienen todos los Poderes de los Estados, así como las entidades federativas y los municipios.

El Ejecutivo Federal (Presidente de la República, la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de la Función Pública, el resto de las Secretarías de Estado, las entidades paraestatales) participan directamente en la conducción, elaboración, aprobación, publicación, coordinación, concertación, instrumentación, evaluación y control del Plan Nacional del Desarrollo.

El Congreso de la Unión, tiene la facultad de examinar y emitir opiniones sobre la elaboración del Plan, no lo aprueba ni lo modifica, puesto que ambas funciones le corresponden al titular del Ejecutivo Federal.

Asimismo, el Ejecutivo Federal tiene la obligación de rendirle cuentas al Congreso de la Unión a través de tres mecanismos: el informe de gobierno y su glosa, así como por el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas.

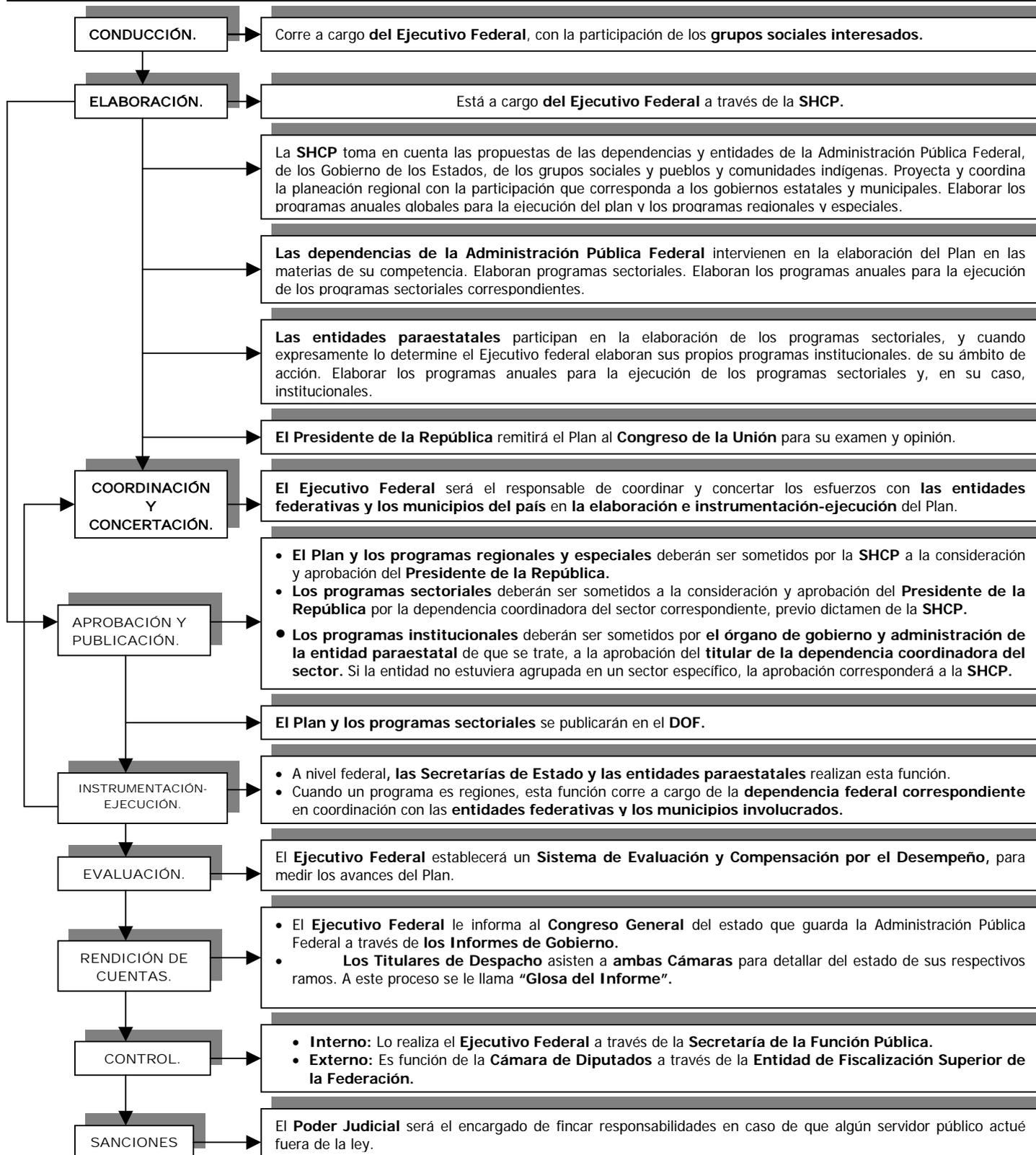
La Cámara de Diputados, juega un papel central en el control, al analizar que el contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Distrito Federal se relacionen con el informe de gobierno y el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de la Función Pública también realiza tareas de control.

Finalmente, en materia de *sanciones*, si algún servidor público es encontrado culpable de actuar fuera de la ley, el Poder Judicial será el responsable de fincar responsabilidades.

El diagrama No. 3, sintetiza el ciclo de planeación en México y la participación de cada uno de los poderes en el mismo.

³³ <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/txt/59.txt>

DIAGRAMA NO. 3. EL CICLO DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO EN MÉXICO.





CAMARA DE DIPUTADOS



COMISIÓN BICAMERAL DE SISTEMAS DE BIBLIOTECAS

Dip. Fed. Carla Rochin Nieto
Presidenta

Dip. Fed. Jorge Leonel Sandoval Figueroa
Secretario

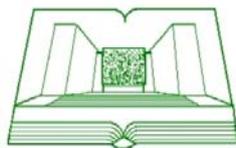
Dip. Fed. Abdallán Guzmán Cruz
Secretario

SECRETARÍA GENERAL

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez
Secretario General

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Alfredo del Valle Espinosa
Secretario



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Dr. Francisco Luna Kan
Director General

SERVICIO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Dr. Jorge González Chávez
Coordinador

DIVISIÓN DE ECONOMÍA Y COMERCIO

Mtro. Reyes Tépac Marcial
Investigador Parlamentario