

VI. CONCLUSIONES

La facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de "planeación nacional del desarrollo económico y social" surge como parte integral de la instauración constitucional del sistema de planeación económica, democrática y social, reconociendo la naturaleza mixta del Estado.

La planeación del desarrollo nacional se establece a través del sistema nacional en esta materia y se ejecuta mediante la cooperación de las entidades y coordinación de las competencias previstas, tanto a nivel federal como a nivel estatal y municipal.

Mediante la llamada "Política Nacional de Desarrollo Social" se llevan a cabo las acciones relacionadas con el Plan Nacional de Desarrollo en lo concerniente a su preparación, formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control en materia de desarrollo social.

En nuestro país la división de Poderes no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del Estado de derecho. Así, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo.

El reglamento se diferencia de la ley porque proviene de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo y porque es una norma subordinada a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley.

El artículo 24 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social, sólo prevé que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público integrará el proyecto de presupuesto de egresos de conformidad con las disposiciones aplicables y establece la obligación de aquellas entidades de la Administración Pública Federal que tuviesen a su cargo programas de desarrollo social de prever e integrar los recursos para ello, sin que autorice o faculte a la Secretaría para disminuir los montos presupuestales destinados a esos programas ni para proponer o determinar que el gasto social fuese inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior, y solamente pormenoriza una fase más del complejo proceso de integración del proyecto de presupuesto, en materia específica de desarrollo social.

Además, dicho artículo en ningún momento dispone que los acuerdos de la Comisión Intersecretarial de Derecho Social sean obligatorios en los términos que prevé la ley ni que éstos se publiquen en el *Diario Oficial de la Federación*, ya que se trata solamente de una propuesta que puede o no ser adoptada por las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

La integración del padrón de beneficiarios de los programas sociales se realiza a través de una mecánica de coordinación y cooperación por parte de las entidades federativas y los Municipios con el Gobierno Federal, por lo que en ningún momento se desnaturaliza la participación de los tres órdenes de gobierno.

La coordinación del Sistema Nacional de Desarrollo Social compete a la Secretaría de Desarrollo Social, con la concurrencia de las dependencias, entidades y organismos federales de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, por tanto, esa facultad es de origen federal otorgada para ser instrumentada por dicha Secretaría, la que tiene facultad y mandato para promover la celebración de convenios.

El Reglamento de la referida Ley establece la estructura mediante la cual dicha Secretaría integrará los padrones para la aplicación de los programas a su cargo, en donde no se deja solamente a ésta la responsabilidad de la integración del padrón, sino que tiene que promover la participación por medio de los mencionados convenios.

El citado Reglamento, al establecer que las dependencias del Gobierno Federal participarán en la integración de los

programas sociales de aquellas entidades con las que así lo hubiesen acordado a través de un convenio, en ningún momento pretende establecer la figura de los padrones de entidades federativas en otro supuesto, ya que esa figura no aparecía en ningún otro artículo del mismo ordenamiento.

El artículo 73, fracción XXIX-D, de la Constitución Federal establece como facultad del Legislador Federal la expedición de leyes para la planeación nacional sobre desarrollo económico y social, lo que significa que de manera residual, las entidades federativas pueden emitir sus normas de desarrollo social a nivel estatal y municipal de manera independiente de las emitidas por la Federación, quedando a voluntad de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de las entidades federativas, elegir el tipo de relación que deseen establecer con la Federación, ya sea mediante la emisión de las leyes estatales de desarrollo social o a través de la suscripción de convenios en los términos de sus propias leyes y de la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento.

Los conceptos de pobreza, marginación y vulnerabilidad no pueden ser considerados como sinónimos.

La potestad de la Secretaría de determinar los índices de marginación e identificación de "grupos vulnerables", no es autónoma ni absoluta ya que siempre tendrá que tomar en cuenta los lineamientos y criterios establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, así como su opinión y recomendación.

Para definir a los "grupos en situación de vulnerabilidad" se hace referencia a múltiples factores, tales como situaciones

de riesgo o discriminación, las cuales impiden a los sujetos alcanzar mejores niveles de vida y lograr bienestar.

Conceptualmente la pobreza es un concepto de menor extensión que la vulnerabilidad y de difícil definición.

La marginación se ha definido como: "...el fenómeno estructural que se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios".

El índice de marginación es una medida que permite estratificar, jerárquicamente, "unidades territoriales" (entidades federativas y Municipios) según el impacto global de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas.

El índice de pobreza toma como medida de bienestar el ingreso por persona, comparándolo con tres puntos de referencia: la pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial.

La ley en ningún momento menciona que el índice de pobreza es el único existente para determinar el universo al cual deben dirigirse los apoyos de la política de desarrollo social, por tanto, es normativamente viable que el Reglamento contemple los diversos índices y la determinación de grupos vulnerables como beneficiarios de distintos programas de manera independiente.

Las formas de evaluación de las políticas de desarrollo social se deben seguir conforme a los lineamientos establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

La autoevaluación con fines informativos se limita a medir y valorar los programas y acciones realizados por algunas dependencias de la Administración Pública Federal, y su costo es con cargo a los presupuestos de las entidades evaluadas; las realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, son con cargo a su propio presupuesto como organismo público descentralizado.

Las consultas públicas como medio de participación social, quedan sujetas a las reglas aprobadas por la Comisión Nacional de Desarrollo Social, para otorgar mayor objetividad al mecanismo de realización de las mismas.